

## **Færre radikaliserede gennem en effektiv og sammenhængende indsats**

Anbefalinger fra ekspertgruppen til forebyggelse af radikalisering

Larsen, Chris Holmsted; Ranstorp, Magnus; Oehlenschläger, David; Agerskou, Toke;  
Ekspertgruppen til forebyggelse af radikalisering

*Publication date:*  
2015

*Document Version*  
Også kaldet Forlagets PDF

*Citation for published version (APA):*

Larsen, C. H., Ranstorp, M. (red.), Oehlenschläger, D., Agerskou, T., & Ekspertgruppen til forebyggelse af radikalisering (2015). *Færre radikaliserede gennem en effektiv og sammenhængende indsats: Anbefalinger fra ekspertgruppen til forebyggelse af radikalisering*. Københavns Kommune.  
[http://www.kk.dk/sites/default/files/uploaded-files/F%C3%A6rre%20radikaliserede%20gennem%20en%20effektiv%20og%20sammenh%C3%A6ngende%20indsats\\_0.pdf](http://www.kk.dk/sites/default/files/uploaded-files/F%C3%A6rre%20radikaliserede%20gennem%20en%20effektiv%20og%20sammenh%C3%A6ngende%20indsats_0.pdf)

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact [rucforsk@kb.dk](mailto:rucforsk@kb.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



# FÆRRE RADIKALISEREDE GENNEM EN EFFEKTIV OG SAMMENHÆNGENDE INDSATS

---

ANBEFALINGER FRA EKSPERTGRUPPEN  
TIL FOREBYGGELSE AF RADIKALISERING

# INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>1. Indledning .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Resume .....</b>	<b>8</b>
<b>3. Den aktuelle situation i København .....</b>	<b>9</b>
Bekymringshenvendelser om radikaliserede unge .....	9
Den socioøkonomiske sammenhæng .....	10
Risikomiljøer i København .....	11
Den ekstreme venstrefløj .....	11
Den ekstreme højrefløj .....	12
Militant islamisme .....	12
<b>4. Baggrund om radikalisering og ekstremisme .....</b>	<b>13</b>
Årsager til radikalisering .....	13
<b>5. Anbefalinger .....</b>	<b>16</b>
Forebyggelsestrekanten .....	16
Det forebyggende niveau .....	16
Det foregribende niveau .....	17
Det indgribende niveau .....	18
<b>5.1. Styrket koordinering og overblik .....</b>	<b>19</b>
Ny enhed for koordinering og tværgående overblik .....	19
Kommunikationsstrategi for indsatsen til forebyggelse af radikalisering .....	25

<b>5.2. Det forebyggende niveau .....</b>	<b>27</b>
Fremme af medborgerskab .....	27
Samarbejde med lokale foreninger og aktører .....	28
Styrkelse af børn og unges kritiske sans ved brug af sociale medier .....	30
<b>5.3. Det foregribende niveau.....</b>	<b>31</b>
Forpligtende samarbejde om systemovergange ved mistanke om radikaliserings.....	31
Støtte til forældre og pårørende.....	33
Styrket indsats over for marginaliserede unge.....	34
Opkvalificering af sundhedspersonale.....	36
Styrket samarbejde med boligselskaber .....	37
Styrket vidensdeling med relevante byer .....	38
Fokus på voldsramte familier og flygtningefamilier med traumer.....	39
Styrket kontakt med radikaliserede miljøer.....	40
<b>5.4. Det indgribende niveau .....</b>	<b>42</b>
Indsatser til udsatte borgere, der er radikaliserede eller sårbare overfor radikaliserings samt hjemvendte fra konfliktområder .....	42
<b>5.5. Øget vidensniveau og analyse.....</b>	<b>45</b>
Øget vidensniveau og analyse.....	45
Bilag 1 Antiradikaliseringssindsatsen i København .....	46
Bilag 2 Karakteristika ved enkeltsager om radikaliserings i Københavns Kommune .....	48
Bilag 3 Ekspertgruppens grundlag .....	49

**Færre radikaliserede gennem en  
effektiv og sammenhængende indsats**

Udgiver:  
Københavns Kommune  
Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen

Forfatter:  
Ekspertgruppen til forebyggelse af radikalisering

Udgivelsesår:  
August 2015

Kontakt:  
Telefon 33 17 29 29

Tryk: TryKKeriet

Oplag: 50

# I. Indledning

Københavns Kommunes Beskæftigelses- og Integrationsudvalg nedsatte den 26. januar 2015 Ekspertgruppen til forebyggelse af radikaliseringsindsats. Ekspertgruppen har haft til opgave at komme med anbefalinger til, hvordan kommunens indsats mod radikaliseringsindsats af unge kan styrkes, og hvordan antallet af radikaliserede unge kan nedbringes.

Ekspertgruppen blev nedsat før terrorangrebet i København den 14. - 15. februar 2015, men den tragiske hændelse understreger kun behovet for at sikre, at kommunens antiradikaliseringsindsats er så effektiv som muligt og tilpasset de aktuelle behov.

Ekspertgruppen har haft til opgave at komme med et bud på, hvordan antallet af radikaliserede unge kan nedbringes gennem:

1. Styrket samarbejde, koordination og bedre dialog mellem mellem Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Børne- og Ungdomsforvaltningen, Socialforvaltningen, Økonomiforvaltningen (Sikker By), stat og politi samt andre relevante aktører (f.eks. moskeer, forældretnetværk og lokale bestyrelser i foreningslivet)
2. Målrettet dialog med borgere og civilsamfundsaktører i lokalområder for at fremme tillid og tryghed til styrket håndtering af enkeltsager med radikaliserede unge
3. Indsamling af vidensbaserede metoder til styrkelse af den brede forebyggelsesindsats mod radikaliseringsindsats af unge

Der kan læses mere om ekspertgruppens opgave i bilag 3.

Københavns Kommune løser opgaver på radikaliseringsområdet via Københavns Kommunes videns- og rådgivningsenhed, der arbejder for tidlig forebyggelse af radikaliseringsindsats (VINK) ved opkvalificering og rådgivning af frontpersonale, støtte og rådgivning til bekymrede forældre og støtte samt resocialisering af radikaliserede eller radikaliseringsstruede unge. Indsatsen har til formål at understøtte borgerens integration via uddannelse og beskæftigelse samt øge borgerens oplevelse af inklusion og medborgerskab via oplysning om rettigheder og muligheder i samfundet. Kommunens antiradikaliseringsindsats er en del af Sikker By arbejdet med tætte samarbejdsflader til det kriminalpræventive og tryghedsskabende arbejde i København Kommune. Kommunen samarbejder tæt med SSP og Københavns Politi om forebyggelse af radikaliseringsindsats. Opgaver med efterforskning ligger alene i regi af Københavns Politi. (se bilag I for yderligere information om Københavns Kommunes antiradikaliseringsindsats).

Ekspertgruppens arbejde skal resultere i et mere effektivt og videnbaseret grundlag for anti-radikaliseringsindsatsen i Københavns Kommune.

Ekspertgruppens opdrag har været at komme med anbefalinger til antiradikaliseringsindsatsen. Det har ikke været en del af ekspertgruppens opdrag at redegøre for de økonomiske konsekvenser af anbefalingerne. Ekspertgruppen tager derfor et generelt forbehold for økonomien. Ekspertgruppen opfordrer samtidig til, at der laves effektmål for de enkelte anbefalinger.

Ekspertgruppens fokus har i forlængelse af opdraget været på kommunens indsats mod radikaliseringsindsats og kommunens samspil med øvrige myndigheder. Ekspertgruppen har ikke beskæftiget sig med indsatser, som alene vedkommer andre myndigheder. Det betyder f.eks., at ekspertgruppen ikke har set på lovgivningen og myndighedernes reaktion i forbindelse med lovovertrædelser på området.

Ekspertgruppens anbefalinger forelægges Beskæftigelses- og Integrationsudvalget i august 2015 og skal danne grundlag for en ny samlet strategi og handleplan for kommunens anti-radikaliseringsindsats.

Selv med implementering af samtlige af ekspertgruppens anbefalinger vil der ikke være en garanti for, at udviklingen med øget radikaliserings kan vendes eller reduceres. Årsager til radikaliserings er således mange og komplicerede, og varierer over tid og fra individ til individ. Radikaliserede individer er f.eks. forskellige i opvækst, faglige evner og social baggrund. Samtidig påvirkes radikaliserings af udvikling i f.eks. risikomiljøer omkring andre radikaliserede individer, som opfordrer til militant aktivisme og vold eller udviklingen i globale konflikter (som f.eks. begivenhederne i Syrien, som spredte sig til Irak). Endeligt er risikomiljøer også konstant under forandring, hvorfor et miljø over tid kan ændres fra at være voldeligt og militant til at virke ved dialog og fredelige midler.

Ekspertgruppens deltagere:

- Formand Magnus Ranstorp, forskningschef på Försvarshögskolan (Stockholm) og boardmedlem i en række europæiske anti-radikaliseringssnetværk.
- Chris Holmsted Larsen, forsker i højre- og venstresradikale grupperinger i Danmark (RUC)
- Ann-Sophie Hemmingsen, forsker i militant islamisme i vesten (Dansk Institut for Internationale Studier)
- Henrik Bjelke Hansen, centerchef (Forebyggelsescentret, PET)
- Tommy Laursen, SSP-sekretariatschef (SSP København)
- David Oehlenschläger, psykolog og afdelingsleder (Rehabilitering Danmark, Dignity)
- Toke Agerschou, chef for Fritids- og Ungdomsskoleområdet (Aarhus Kommune)
- Thorkild Fogde, politidirektør (Københavns Politi)
- Karin Ingemann, kontorchef for Sårbare unge og integration (Socialstyrelsen)
- Bjarne Winge, direktør (Økonomiforvaltningen, Københavns Kommune)
- Tobias Børner Stax, direktør (Børne- og Ungdomsforvaltningen, Københavns Kommune)
- Sven Bjerre, direktør (Socialforvaltningen, Københavns Kommune)
- Michael Baunsgaard Schreiber, direktør (Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Københavns Kommune)

Ekspertgruppen har i alt afholdt syv møder og en konference. Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har fungeret som sekretariat for Ekspertgruppen.

Rapportens del 2-4 beskriver den aktuelle situation i København, og giver et indblik i radikaliserings og kortlægger de radikale miljøer i København. Rapportens del 5 beskriver ekspertgruppens konkrete anbefalinger til at styrke anti-radikaliseringssindsatsen i København. Anbefalingerne er opdelt efter 5 hovedområder: Styrket koordinering og overblik, forebyggende indsats, foregribende indsats, indgribende indsats og øget vidensniveau og analyse.

Ekspertgruppen har i sit arbejde taget højde for regeringens handlingsplan til forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme, som blev offentliggjort i september 2014, samt regeringens terrorpakke "Et stærkt værn mod terror" fra februar 2015.

### **Begrebsafklaring**

Begreberne radikalisering og ekstremisme anvendes forskelligt og er særdeles omdiskuterede begreber, men ekspertgruppen har arbejdet med følgende definitioner:

#### **Ekstremisme**

En modsætning til det etablerede samfund og dets orden, der er baseret på holdninger som:

- Afvisning af grundlæggende demokratiske værdier og normer og af demokratiske beslutningsprocesser.
- Forenkede verdensopfattelser og konspirationsteorier.
- Fjendebilleder, hvor bestemte grupper eller samfundsforhold udpeges som trusler, der må fjernes.
- Intolerance og manglende respekt for andre menneskers synspunkter, frihed og rettigheder.

Disse holdninger kan ledsages af støtte til eller anvendelse af ekstreme handlinger, som er ulovlige og eventuelt voldelige metoder for at opnå et politisk eller religiøst ideologisk mål.

#### **Radikalisering**

En proces hvorigennem en gruppe eller et individ i stigende grad får ekstreme holdninger og/eller støtter anvendelsen af ulovlige eller voldelige handlinger for at fremme dem. Det er langt fra alle, som nogensinde selv begår sådanne handlinger, men risikoen medfører en problematisering af holdningerne.



## 2. Resume

Beskæftigelses- og Integrationsudvalget i Københavns Kommune nedsatte i januar 2015 Ekspertgruppen til forebyggelse af radikaliseringsindsats. Ekspertgruppen skulle komme med anbefalinger til en styrket indsats mod radikaliseringsindsats.

Grundlæggende er radikaliseringsindsats og radikaliserede miljøer ikke fremtrædende i København, men der findes individer såvel som grupperinger med ekstremistiske synspunkter – og antallet af henvendelser til kommunen om radikaliseringsindsats er stigende. Samtidig understreger terrorangrebet i København i februar 2015 behovet for at sikre, at kommunens antiradikaliseringsindsats er effektiv og tilpasset de aktuelle behov.

Ekspertgruppens arbejde tager bl.a. afsæt i erfaringer fra det kriminalpræventive område. Resultatet er en række anbefalinger til, hvordan kommunens indsats mod radikaliseringsindsats af unge kan styrkes, og hvordan antallet af radikaliserede unge kan nedbringes. Ekspertgruppen peger på samarbejde mellem myndigheder og andre aktører samt dialog med borgere og civilsamfundsaktører som nødvendige værktøjer til en styrket radikaliseringsindsats.

Anbefalingerne fordeler sig på fem hovedområder:

- Styrket koordinering og overblik
  - Ny enhed for koordinering og tværgående overblik
  - Kommunikationsstrategi for indsatsen til forebyggelse af radikaliseringsindsats
- Det forebyggende niveau
  - Styrket indsats på skoler, ungdomsuddannelser og videregående uddannelser
  - Styrket samarbejde med lokale foreninger og aktører
  - Styrkelse af børns og unges kritiske sans ved brug af sociale medier
- Det foregribende niveau
  - Forpligtende samarbejde om systemovergange
  - Bedre støtte til forældre og pårørende
  - Styrket indsats overfor marginaliserede unge
  - Opkvalificering af sundhedspersonale
  - Styrket samarbejde med boligselskaber
  - Styrket vidensdeling med relevante byer
  - Øget fokus på voldsramte familier og flygtningefamilier med traumer
  - Styrket kontakt med radikaliserede miljøer
- Det indgribende niveau
  - Styrkede indsatser til udsatte borgere, der er radikaliserede eller sårbare overfor radikaliseringsindsats samt hjemvendte fra konfliktområder
- Øget vidensniveau og analyse
  - Øget vidensniveau og analyse

Anbefalingerne skal danne grundlag for en ny samlet strategi og handleplan for Københavns Kommunes antiradikaliseringsindsats.

### 3. Den aktuelle situation i København

Grundlæggende er radikalisering og radikaliserede miljøer ikke fremtrædende i København. Langt de fleste københavnere accepterer de rammer, som et demokratisk samfund definerer. Desværre er der dog mennesker, som ikke formår at identificere sig med det omgivende samfund, og som udvikler ekstremistiske synspunkter. I yderste konsekvens kan sådanne synspunkter, og den ofte selvvalgte sociale isolation fra det omkringliggende samfund, omgangskreds og slægtninge, føre til radikalisering i en sådan grad, at den enkelte bliver klar til at gribe til vold og ulovlige virkemidler for at forfølge sine ekstremistiske synspunkter.

Ekstremistiske synspunkter og personer findes i flere miljøer i København. Helt overordnet skelnes mellem radikaliserede borgere fra henholdsvis:

- Den ekstreme venstrefløj
- Den ekstreme højrefløj
- Militante islamistiske miljøer

Ekspertgruppens anbefalinger tager højde for disse tre former for ekstremisme, som forefindes i København.

#### Bekymringshenvendelser om radikaliserede unge

På landsplan er der ifølge PET mindst 115 danskere, der har været udrejst til konfliktområder som Syrien og Irak siden 2012. En forsigtig vurdering er, at mellem 30 og 40 danskere fra København og omegnskommunerne er udrejst til konfliktområder siden 2012.

I 2014 har Københavns Kommunes antiradikaliseringssprogram VINK og beredskabet, som består af SSP København, Københavns Politi og VINK, samlet modtaget 60 bekymringshenvendelser. De omhandlede næsten alle bekymring for islamisme og militant islamisme. Denne udvikling er fortsat i 2015 med 49 bekymringshenvendelser i årets første halve år. Til sammenligning modtog kommunen i årene 2010-2013 samlet set 49 bekymringshenvendelser. Udviklingen i henvendelser fremgår af grafen nedenfor.

Det skal understreges, at sidestående markante stigninger i antallet af bekymringshenvendelser ikke nødvendigvis afspejler en tilsvarende stigning i antallet af radikaliserede unge. Både den generelt øgede opmærksomhed på radikalisering i samfundet og VINKs kompetenceudvikling af kommunens medarbejdere og oplæg for beboernetværk, forældre m.v. om radikalisering og VINKs tilbud kan have bidraget til stigningen i antallet af bekymringshenvendelser. Ikke desto mindre er der tale om en udvikling, som tages særdeles alvorligt i Københavns Kommune.

Figur 1. Antal bekymringshenvendelser til VINK og beredskabet



\* Der foreligger ikke tal for de enkelte år fra 2010-2013.

Til højre fremgår det, hvordan de 60 bekymringshenvendelser, som blev modtaget i 2014, relaterer sig til forskellige ekstremistiske miljøer og grupperinger.

Kategorien "Generel radikaliseringsbekymring" rummer bekymringshenvendelser, hvor der har været behov for en yderligere kvalificering.

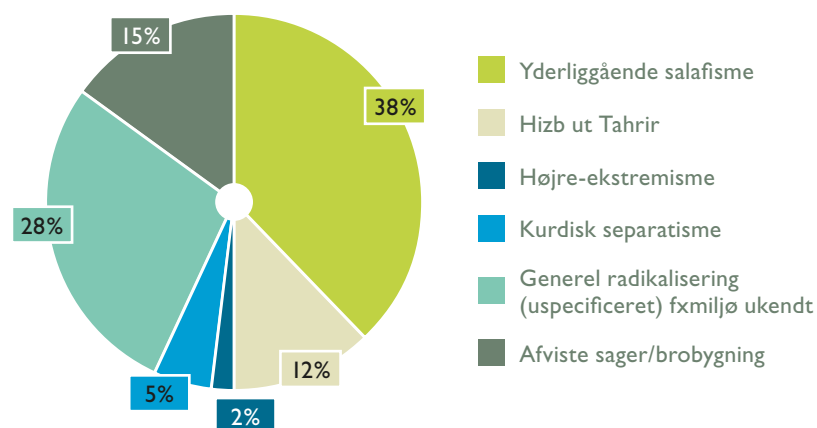
**Figur 2. Bekymringshenvendelser i 2014 opdelt efter miljøer og grupperinger**

Gruppering	Antal henvendelser
Yderliggående salafisme	23
Hizb ut Tahrir	7
Højre-ekstremisme	1
Kurdisk separatisme	3
Generel radikaliseringsbekymring (uspecificeret) f.eks. miljø ukendt	17
Afviste sager/brobygning til anden kommunal enhed	9
I alt	60
Henvendelser relateret til Syrien/Irak/IS.*	26

\* I 2014 etableredes et såkaldt Syrienberedskab, hvor VINK i særlige sager samarbejder med SSP-København og Københavns Politi. Se bilag I for nærmere beskrivelse.

Beredskabet vurderer hver eneste henvendelse om radikaliseringsstruede borgere. Hvis der er tale om radikalisering, bliver bekymringen til en enkelt sag i beredskabet med tilbud om støtte og integration til borgeren. I modsat fald bliver bekymringshenvendelsen afvist og lukket ned eller henvist til en anden kommunal enhed (f.eks. Socialforvaltningen).

**Figur 3. Sager i 2014 fordelt efter kategorier i pct.**



Figur 3 viser i procent hvilke miljøer bekymringshenvendelserne omhandler. Af figuren fremgår det, at individer fra islamistiske miljøer bidrager med hovedparten af bekymringerne.

## Den socioøkonomiske sammenhæng

Socioøkonomiske forhold udgør centrale risikofaktorer for, hvorfor nogle unge ender i radikalisering eller anden form for kriminalitet. Der sondres mellem foranderlige (f.eks. mangelfuld uddannelse) og uforanderlige (f.eks. køn) risikofaktorer<sup>1</sup>. Det er dog stadig et fåtal af unge, der udvikler antisocial adfærd og ender i kriminalitet, radikalisering eller som voldsparate individer.

<sup>1</sup> Fra Andrews & Bonta, 2006. The Psychology of Criminal Conduct. LexisNexis. Andrews & Bonta bruger begreberne BIG FOUR & CENTRAL EIGHT ift. centrale risikofaktorer: 1) historie med antisocial adfærd, 2) antisocialt personlighedsmønster, 3) antisociale attituder, 4) antisocial omgangskreds, 5) problemer med familie og opdragelse, 6) problemer med skole og arbejde, 7) misbrug af rusmidler, 8) problemer ift. fritid.

I de enkeltsager beredskabet og VINK har behandlet spiller socioøkonomiske forhold som manglende beskæftigelse og uddannelse en væsentlig rolle.

I København er der, ligesom på landsplan, en række borgere, som er socialt udsatte og/eller står udenfor arbejdsmarkedet. I København er risikoen for ledighed mere end dobbelt så stor for københavnere med anden etnisk baggrund end dansk, som for resten af københavnere.

For flere er det vanskeligt at bryde en negativ social arv, særligt i forhold til uddannelse. Unge med universitetsuddannede forældre har tre gange større sandsynlighed for at få en videregående uddannelse end unge med ufaglærte forældre. Unge med universitetsuddannede forældre har ni gange større sandsynlighed for at få en lang videregående uddannelse.

## Risikomiljøer i København

I København tilslutter en lille gruppe unge mænd og i mindre grad kvinder sig til københavnske risikomiljøer. Enkelte islamistiske, højreekstreme og venstreekstreme risikomiljøer opfordrer medlemmer til militant og voldelig aktivisme enten herhjemme eller udenlands. Fælles for risikomiljøerne er en forhøjet risiko for at ende som voldsparat og militant aktivist.

Nedenfor gennemgås kort de tre risikomiljøer, der findes i København.

## Den ekstreme venstrefløj

Det københavnske venstreekstremistiske miljø er i dag relativt isoleret, politisk marginaliseret og med få medlemmer. Der er få tilbageværende væresteder og miljøet har i de seneste år manifesteret sig ved relativt få antidemokratiske aktiviteter og begrænset brug af politisk vold.

Karakteristisk for det venstreekstreme miljøes aktiviteter er, at de i tiltagende grad er rettet imod tilsvarende aktiviteter fra den højreekstremistiske fløj. Tilsvarende gælder det venstreekstremistiske miljøes evne til mobilisering og hvervning, som i disse år afhænger stærkt af de højreekstremistiske miljøers tilsvarende evne til mobilisering.

De sidste år er mange af de venstreekstremistiske grupperinger blevet fragmenteret ud i ideologisk mere diffuse grupper typisk knyttet til det tidligere Ungdomshuset og mobiliseret på et ideologisk og politisk fundament af antisecisme, miljø- og dyrerettigheder og international solidaritet med beslægtede grupper.

Sammenfattende er den københavnske venstreekstreme bevægelse i dag særdeles begrænset i omfang og udbredelse. Det venstreekstreme miljø manifesterer sig i dag primært i det offentlige rum, hvor der reaktivt søges at mobilisere imod den antimuslimske eller ekstreme højrefløj, der opfattes som en trussel imod etniske og religiøse minoriteter, og som en trussel imod den ekstreme venstrefløjs dominans på gadeplan i København.

Internationale begivenheder, f.eks. klimatopmødet i 2009, har haft en tilsvarende effekt, hvor en forhøjet politisk symbolværdi kombineret med tilstedeværelsen af internationale medier og udenlandske venstreekstreme allierede typisk skaber sammenstød og uroligheder, og heraf følgende indgreb fra politiet. Selvom denne form for internationalt betingede udsving periodisk påvirker trygheden for borgerne i København, så er denne form for ekstremisme, der typisk udarter sig i vandalisme og politisk betinget personvold, ikke et retvisende udtryk for disse miljøers reelle omfang og styrke.

Omvendt er det netop de internationale begivenheder, der giver marginaliserede, politisk ekstreme miljøer mulighed for medieeksponering og bredere mobilisering. Sådanne internationale begivenheder må siges at være et grundvilkår for en hovedstad som København. Derfor må lignende manifestationer og fremstød fra den ekstreme venstrefløj også forventes at forekomme fremover. Ydermere kan erkendelsen af den ekstreme venstrefløjs relative svaghed

motivere et fåtal af personer til at blive yderligere ekstreme i deres synspunkter. Således udgør det venstreekstreme miljø i København i dag et marginaliseret og relativt fåtalligt antifascistisk miljø, hvor der imidlertid fortsat er vilje og evne til at udøve vold – særligt imod politiske modstandere på den ekstreme højrefløj.

## Den ekstreme højrefløj

De højreekstreme miljøer har historisk stået svagt i København og det gør de fortsat. Der findes aktuelt en række mindre grupperinger og enkeltpersoner, der er tilknyttet f.eks. Danmarks Nationale Front, Danmarks Nationalsocialistiske Bevægelse (DNSB), mindre antimuslimske grupper eller en række mindre og mere diffuse hooligangrupperinger. Politisk vold opstår oftest i forbindelse med disse gruppers lokale forsøg på manifestationer og demonstrationer, hvilket af modstanderne opfattes som en udfordring og provokation.

Sammenstød mellem de højreekstreme grupperinger og den ekstreme venstrefløj opstår typisk i forbindelse med antimuslimske manifestationer, f.eks. ved Københavns Rådhus og Christiansborg, hvor der i henholdsvis 2013 og 2014, og senest i forbindelse med de antimuslimske Pegida-demonstrationer, har været sammenstød mellem fløjene.

En anden vigtig problemstilling, der særligt knytter an til den ekstreme højrefløj, er risikoen for racistisk, antimuslimsk eller homofobisk betingede hadforbrydelser imod etniske, religiøse og seksuelle minoriteter. Københavns Kommune har prioriteret at bekæmpe disse overgreb med en række tiltag, der særligt er rettet imod kommunens unge som f.eks. kampagnen Stempleet.

En yderligere udfordring består i at tilvejebringe og operationalisere viden om særlige synergier imellem politisk ekstreme og kriminelle miljøer – f.eks. bandemiljøer. Der har, særligt i de højreekstreme miljøer, været en række eksempler på såkaldte 'cross-over' fra højreekstreme til f.eks. rockermiljøet. Denne viden er afgørende i forhold til forbedringer af f.eks. kommunens exit-strategier.

## Militant islamisme

I København omhandler den største udfordring i forhold til radikaliserende militante islamistiske miljøer, der rekrutterer unge danskere til konfliktområder i Syrien, Irak og andre konfliktområder.

Rekrutteringen foregår via flere kanaler: Internettet, sociale netværk og personlige relationer. Der foregår udveksling af oplysninger og dialog med transnationale forbindelser og fremtrædende radikaliserere i andre EU-lande og Mellemøsten.

De militante islamistiske miljøer er primært sympatisører med Islamisk Stat eller al-Qaeda relaterede grupper. De henter inspiration fra internettet, hvor både al-Qaeda og Islamisk Stat bl.a. har medieselskaber med flersproget videoproduktion og elektroniske månedsmagasiner.

I al-Qaeda's månedsmagasin, Inspire Magazine, har der i en årrække været opfordringer til, at herboende militante islamister begår berigelseskriminalitet, så de kan sponser militante aktivisme i udlandet. Desuden har al-Qaeda og Islamisk Stat opfordret til, at militante islamister bosat i vestlige samfund begår soloterrorisme mod civile og symbolske mål. Senest blev den danske soloterrorist Omar El-Hussein fremstillet som en helt i forordet til månedsmagasinet Dabiq, som er Islamisk Stats elektroniske månedsmagasin.

PET har i trusselvurderinger løbende nævnt kriminelle hybridmiljøer, hvor forskellige kriminalitetsformer sammenkobles med militant islamisme. Der er fokus på 'cross-overs', hvor kriminelle eller tidligere kriminelle individer bliver militante islamister. Imidlertid er der også individer, som ikke tidligere har begået kriminalitet, der bliver mere militante og ender som voldsparede aktivister ofte med udrejse til konfliktområder, hvor de tilknyttes terrororganisationer.

## 4. Baggrund om radikalisering og ekstremisme

I København udgår udfordringen med radikalisering af unge primært fra militante islamistiske miljøer. Derfor er der i nedenstående beskrivelse af årsager til radikalisering overvejende taget udgangspunkt i miljøer, som ideologisk tager afsæt i den militante islamisme.

### Årsager til radikalisering

Der kan være mange årsager til radikalisering og ekstremisme, og det er umuligt at lave en entydig profil af ekstremister. De underliggende årsager til voldelig ekstremisme er multikomplekse, og radikalisering er en proces, der både foregår på det individuelle og det kollektive plan. De underliggende årsager og motiver til radikalisering er bl.a. påvirket af individers modtagelighed overfor ekstremistiske ideologier og rekruttering, samt individers socialisering i og samspil med ekstreme miljøer. Der er således tale om et komplekst samspil af forskellige nøglefaktorer.

Radikalisering bliver primært – men ikke kun – betragtet som et ungdomsfænomen, da de fleste radikaliseres i alderen 15-25 år.

### Radikaliseringsmiljøer

Radikalisering ses ofte i forbindelse med særlige steder eller miljøer som fængsler, undergrundsmoskeer, studiekredse, træningslejre, platforme på internettet og de sociale medier. Radikaliseringsmiljøerne er kendetegnet ved en karismatisk leder, der har en afgørende indflydelse på at styre individer mod en mere ekstrem adfærd. I disse miljøer støtter, fremmer og bruger individerne vold som en metode for social og politisk forandring. Frustrationer og sårbarhed kanaliseres ind i de ekstreme miljøer, som på sigt kan føre til voldelige handlinger.

Forskning viser desuden, at radikaliseringsmiljøer spiller en vigtig rolle for individers radikalisering. De styrkes og forstærkes ved lave niveauer af social sammenhængskraft og tillid samt en segregeret tilværelse og generationsforskelle. Isolationen af nogle etniske minoritetsgrupper muliggør således en struktureret og velorganiseret rekruttering til ekstremistiske grupper.

Der er mange veje ind i ekstremisme, men individers motivation og tiltrækning af ekstremistiske miljøer kan overordnet inddeles i fire grupper. En gruppe er drevet af en følelse af spænding og eventyrlyst og en fascination af vold og handling, hvor vold ofte rationaliseres og legitimeres af ideologien eller af sagen. En anden gruppe søger svar på livets mening, hvor ideologien bliver den afgørende faktor og svaret på livets store spørgsmål. De tiltrækkes af ideologiens klarhed og opfatter sig som individer på den gode side i kampen mod ondskab. En tredje gruppe har behov for et tilhørsforhold, og ideologien, sagen og venskabet i miljøet er det vigtigste. Den sidste gruppe er dem, der har ekstremistiske familiemedlemmer, hvor ekstremismen støttes, glorificeres og i nogle tilfælde er forventet.

### Mulige radikaliseringsfaktorer

Blandt radikaliseringsfaktorer skal både de socio-psykologiske, kulturelle, sociale, politiske og ideologiske faktorer medregnes.

De individuelle socio-psykologiske faktorer kan indeholde eksklusionsfølelser, vrede og frustration, skuffelse, polariseret tankegang, voldelig adfærd, offermentalitet og traumatiske oplevelser. Traumatiske oplevelser og andre udløsende begivenheder omfatter erfaringer med moralske chok og søgen efter livets mening.

De kulturelle identitetsfaktorer handler om, at individer er mellem to kulturer uden at tilhøre nogen. Denne faktor kan påvirkes af den politiske debat om emner, der er forbundet til muslimsk identitet.

Sociale faktorer kan indeholde social isolation, begrænsede fremtidsmuligheder og lav social mobilitet, begrænset uddannelse og tilknytning til kriminalitet eller territoriale kriminelle bander.

Gruppedynamikker indbefatter radikaliseringsmæglere, sociale netværk og gruppepres, der kan fremme isolation og styrke paratheden til voldelig handling.

Politiske faktorer indeholder reelle eller forestillede uretfærdigheder begået mod f.eks. muslimer, som bliver vinklet ind i regionale konflikter (f.eks. Afghanistan, Irak, Syrien, Tjetjenien, Somalia, Palæstina osv.) og udmøntet som et narrativ om, at "Vesten er i krig med Islam". Ekstremister vinkler forsætligt kontroversielle emner såsom forskellige kontroverser omkring profeten Muhammad som et vestligt angreb på deres religion og som en retfærdiggørelse af gengældelse ved vold.

De ideologiske og religiøse faktorer indeholder en salafi-militant tolkning af islam, dvs. en lyst til at deltage i den militante mission og til at omstyrte såkaldte gudløse regimer for at etablere et historisk kalifat ud fra en dommedagsprofeti. Der er en følelse af, at islam er under angreb og et ønske om at beskytte muslimer under belejring.

Radikaliseringprocessen er således ofte en kompleks proces, der sker samtidig på både individ-, gruppe- og samfunds niveau.

### **Push- og pull-faktorer**

Ekstremisme er drevet af forskellige kombinationer af push- og pull-faktorer, der kan "skubbe" eller "trække" personer mod ekstremisme. Disse faktorer er typisk påvirket af politiske, sociale, kulturelle og kontekstuelle betingelser.

Push-faktorer optræder ofte i form af frustrationer hos den enkelte grundet f.eks.: En opfattet global uretfærdighed, skuffelse over demokratiske processer, opfattede erfaringer med undertrykkelse (gruppe, religion eller minoritet), marginalisering og diskrimination, personlig krise og tragedier, destruktive familierelationer, lavt selvværd, identitetssøgen og udfordringer med at forene forskellige identiteter, manglende mening med livet, personligt trauma og tragedie mv.

Pull-faktorer kan f.eks. indeholde: Motivation til at finde eller bestemme sin identitet, søgen efter mening og tilhørsforhold til en gruppe, mulighed for at udøve magt og kontrol, søgen efter spænding, fascination af vold, behov for at udvise loyalitet, klare leveregler, overbevisende ideologiske argumenter, følelse af status, respekt, og kammeratskab m.v.

Forskning har vist, at en central pull-faktor er sociale relationer til individer, der allerede er aktive i ekstremisme. Søsken, forældre, familie og venner er vigtige sociale forbindelser ind i ekstremisme – men også ud af ekstremisme. Mange individer radikaliseres – og afradikaliseres – som en del af støttende sociale netværk.

Ideologi spiller desuden en væsentlig rolle i radikaliseringsprocessen via den gradvise adoptering af en kompromisløs og konspiratorisk verdensanskuelse samt retfærdiggørelse af vold. Ofte har individet ikke en tilstrækkelig dyb viden om ideologien og er ude af stand til at stille spørgsmål ved argumenterne. Individerne isolerer sig ofte fra samfundet enten bevidst eller ved gruppepres. Dette kan forstærke deres ekstreme verdensanskuelse.

### **Sociale medier og internettet**

Sociale mediers rolle er vigtig i radikaliserings- og socialiseringsprocesserne ind i ekstremisme. Internettet er sjældent det eneste instrument til radikalisering eller årsagen hertil, men har imidlertid flere vigtige funktioner. Det spiller en væsentlig rolle i udbredelsen af radikale budskaber og i sociale interaktioner med ligesindede ekstremister. Det muliggør udbredelsen af ideologi og propaganda og dermed rekruttering. På sociale medier udbredes voldsvideor og fjendens ondskab over for civile for at skabe chok og et moralsk og personligt engagement. Et væsentligt

element er spredning af misinformation på sociale medier. I forbindelse med terroranslaget i København den 14. og 15. februar udbredte især islamistiske grupper misinformation på diverse sociale medier, og fremsatte fabrikerede historier om, at muslimske kvinder i stort omfang blev udsat for vold på københavnske gader. I kølvandet på terrorattentatet var der en stigning i forulempelser, chikane, had og vold mod især muslimske kvinder, men dog ikke i det omfang, som de islamistiske grupper påstod. Endvidere er der flere eksempler på misinformation på sociale medier fra højreekstremistiske individer og grupper, der fabrikere falske muslimske profiler på Facebook, og fremsætter ekstremistiske holdninger for at opildne til had og splittelse mellem befolkningsgrupper i samfundet.

Sociale medier skaber en kollektiv fællesskabsfølelse blandt ekstremister, hvorfra de finder formål og retningslinjer. Ofte er det en kombination af sociale møder både online og offline, der medvirker til radikaliserings af ekstremister.

Sociale medier og den globale kommunikationsmulighed har også muliggjort selv-radikalisering i lighed med soloterrorister, der deltager virtuelt og agerer ud fra generelle ideologiske retningslinjer. Dette er en nylig udvikling, som komplicerer forebyggelsesindsatser samt politiets mulighed for at opdage det.

De forskellige veje ind i ekstremismen og de forskellige underliggende faktorer til ekstremisme gør forebyggelse både vanskeligt, komplekst og individfokuseret. Dette skal afspejles i strategier og modforanstaltninger.

Der kan dog peges på følgende gennemgående opmærksomhedsfaktorer:

- Behov for at høre til – at deltage i et fællesskab
- Behov for status og anerkendelse
- Behov for at se mening med tilværelsen og handle derefter
- Behov for gode familierelationer, herunder forældre og søskende



## 5. anbefalinger

I dette afsnit præsenteres ekspertgruppens anbefalinger til en styrket indsats mod radikaliserings af unge i København. Anbefalingerne fordeler sig overordnet på fem hovedområder:

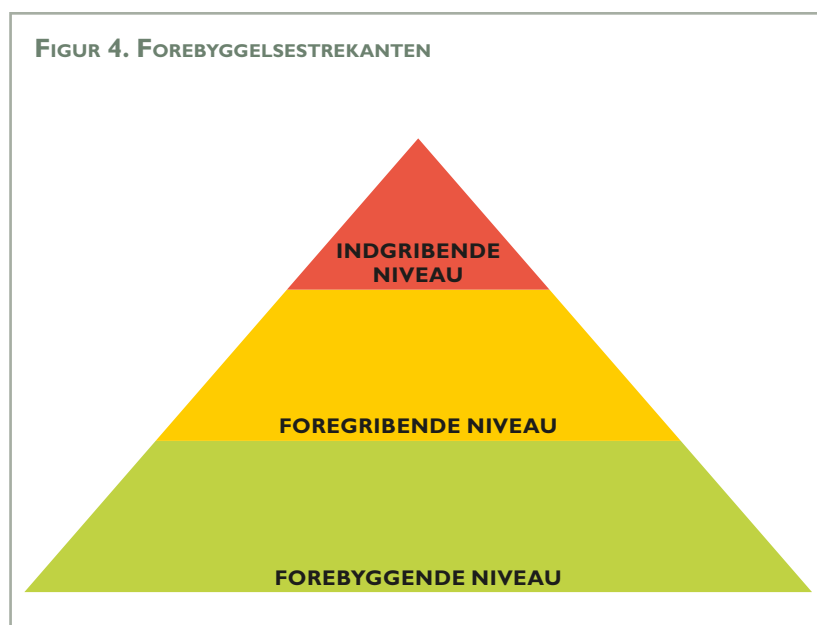
- 5.1 Styrket koordinering og overblik
- 5.2 Forebyggende indsatser
- 5.3 Foregribende indsatser
- 5.4 Indgribende indsatser
- 5.5 Øget vidensniveau og analyse

I udgangspunktet følger anbefalingerne den såkaldte forebyggelsestrekant til forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme (forklaret nedenfor), som indeholder: Forebyggende, foregribende og indgribende indsatser. Anbefalinger til styrket koordinering og overblik, samt til øget vidensniveau og analyse af området er dog beskrevet i særskilte afsnit, idet disse går på tværs af forebyggelsestrekantens tre indsatsområder.

Der findes ikke evidens for, hvad der virker specifikt i forhold til forebyggelse af radikaliserings. De foreslåede indsatser og anbefalinger tager derfor afsæt i evidens og erfaringer fra det kriminalpræventive område. På trods af at den kriminalitetsforebyggende indsats ikke kan overføres direkte til radikaliseringsforebyggelse, er der store ligheder mellem de to områder. Risikofaktorerne for henholdsvis kriminalitet og radikaliserings er i høj grad de samme og den kriminalpræventive indsats fokuserer på at løse samme type udfordringer, som er gældende for forebyggelse af radikaliserings.

### Forebyggelsestrekanten

Den danske indsats for at forebygge radikaliserings og ekstremisme tager udgangspunkt i en forståelse af, at forebyggelse kan ske på forskellige niveauer med forskellige indsatstyper. Dette kan illustreres i forebyggelsestrekanten<sup>2</sup>:



### Det forebyggende niveau

Den generelle forebyggende indsats har et opbyggende og bredt forebyggende sigte. På det forebyggende niveau arbejdes der primært med at udvikle sociale kompetencer, kritisk sans, samfundsengagement og ansvarsbevidsthed hos børn og unge, og indsatsen løftes f.eks. i daginstitutioner, fritids- og ungdomsklubber, skoler og i regi af idrætsklubber og øvrige foreninger. Der er fokus på en bred målgruppe og de almene forudsætninger i samfundet. Det handler om at booste alt det, der er godt i forvejen, og skabe robuste individer på sigt, som er mindre sårbare overfor udfordringer som f.eks. radikaliserings.

2: Modellen tager afsæt i WHO's forebyggelsestrekant.

Det handler også om, at unge oplever sig som en del af sociale fællesskaber i skole og fritid, som rummer mangfoldighed, gensidig tolerance og respekt for andres synspunkter også ved uenighed. Dette er centrale elementer i en demokratisk kultur, som især skal opleves i kommunens tilbud i skole og fritid.

Initiativerne kan f.eks. være undervisning, debat, øvelser m.v. om emner som demokrati, fællesskab, medborgerskab, måder at få indflydelse og tage ansvar, forståelse af hvordan propaganda og manipulation opbygges, udbredes og fungerer (i en bred forstand - ikke begrænset til eksempelvis ekstremistiske gruppers propaganda), kildekritik, kritisk forståelse af internettet m.v. Københavns Kommune har f.eks. tilbudt folkeskoleklasser besøg af et gæstelærerteam bestående af en jøde, en kristen og en muslim i regi af projektet "Din tro – Min tro".

På det forebyggende niveau er medborgerskab et centralt begreb, som handler om at være medlem af et samfundsfællesskab, hvordan man agerer som samfundsmedlem og om hvilke muligheder og udfordringer, rettigheder og pligter, der knytter sig til medborgerskab både for den enkelte og for samfundet. Det handler også om, hvordan et menneske har mulighed for at føle sig hjemme i sit samfund.

**Målsætning:** at opbygge en generel oplevelse af tryghed, tillid, sammenhængskraft og modstandskraft.

MÅLGRUPPE	AKTIVITETER	RESULTATER	EFFEKTER
<ul style="list-style-type: none"> <li>Bred samfundsmålegruppe</li> <li>Børn og unge</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Undervisning, træning i og debat om emner som demokrati, medborgerskab, kildekritik og kritisk forståelse af internettet m.v.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Flere københavnere betegner sig som demokratiske</li> <li>Flere børn og unge udvikler sociale kompetencer, kritisk sans og ansvarsbevidsthed</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Styrkelse af medborgerskab blandt københavnere</li> </ul>

Ekspertgruppen anser indsatserne på det forebyggende niveau som en del af den almene service og sociale sammenhængskraft, som realiseres af kommuner, politi og foreningslivet. Der bør kun være generelle indsatser, som vurderes på lang sigt at kunne medvirke til, at der er en mindre andel af befolkningen, som f.eks. mister tilliden til demokratiet og begynder at arbejde udenfor eller direkte imod det. Erfaringer med forebyggelse fra det kriminalpræventive område viser, at man i den grønne del af forebyggelsestrekanten ikke bør problemadressere. Det skyldes, at en direkte problemadressering skaber risiko for sociale overdrivelser og flertalsmisforståelser og dermed en risiko for at styrke den adfærd, man ønsker at forebygge.

Københavns Kommune gør allerede i dag en stor indsats for at sikre, at alle unge københavnere har en tryk og positiv opvækst og integreres i samfundet. Dette sker via uddannelses- og beskæftigelsestilbud, idræts- og kulturfaciliteter samt ekstra støtte til de, som har særlige behov. Konkret arbejdes der bl.a. med formidling af praktikpladser, mentorer på erhvervsskolerne, FerieCamps for børn og unge i udsatte byområder og forskellige tilbud til udsatte unge.

Ekspertgruppen går i sine anbefalinger ikke dybere ned i denne eksisterende brede forebyggende indsats, men det skal understreges, at det er af største betydning for bekæmpelse af radikaliserings, at Københavns Kommune løbende styrker disse tidlige og forebyggende indsatser og kerneydelser, som er af afgørende betydning for de unges overgang til voksenlivet. Her er det ikke mindst vigtigt at tænke skolelærerne ind i forebyggelsen.

## Det foregribende niveau

Den foregribende indsats retter sig mod personer, som er sårbare over for radikaliserings og i risiko for rekruttering til ekstremistiske miljøer. Det vil sige, at der er fokus på risikogrupperne. Typiske initiativer er støtte-kontaktpersoner,

mentorer og forældrecoaches. Det handler om at gribe ind ved klare indikationer på, at en borger er truet af radikalisering og reducere individuelle risikofaktorer og bekymringer. Dette indebærer bl.a. at integrere borgeren i samfundet via uddannelsestilbud og beskæftigelse, for at undgå at borgeren bliver isoleret i et yderligtstående miljø.

Indsatsen går, som på det forebyggende niveau, fortsat ud på at opbygge social kapital, men der arbejdes på dette niveau ikke med den brede målgruppe, som på det forebyggende niveau, men derimod med specifikke problemer, grupperinger og individer.

**Målsætning:** at reducere antallet af radikaliseringsstruede borgere med målrettede aktiviteter, der styrker sociale kompetencer og relationer.

MÅLGRUPPE	AKTIVITETER	RESULTATER	EFFEKTER
<ul style="list-style-type: none"> <li>Personer, som er sårbare for radikalisering og i risiko for rekruttering til ekstremistiske miljøer</li> <li>Risikogrupper</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mentorstøtte</li> <li>Forældrecoaching</li> <li>Hjemmebesøg</li> <li>Målrettet dialog med forældre og beboere</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Flere udsatte unge føler sig inkluderet i samfundet</li> <li>Flere udsatte unge er igang med uddannelse eller i beskæftigelse</li> <li>Flere forældre kan håndtere unges ekstremisme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reduktion af antallet af radikaliseringsstruede borgere</li> </ul>

Det foregribende niveau er i høj grad centrum for ekspertgruppens opdrag. Det er på dette niveau i forebyggelsestrekanten, at kommunen håndterer og støtter sårbare unge og deres familier i forhold til udfordringer med radikalisering. På det foregribende niveau bruger man typisk en problemorienteret tilgang i forebyggelsen. Indsatsen adresserer, i modsætning til det forebyggende niveau, radikalisering som udfordring. Det handler om at stimulere tvivl i forhold til det radikale verdenssyn og at styrke motivationen til at gå i en anden retning.

Ekspertgruppen har i sine anbefalinger primært koncentreret sig om dette niveau i forebyggelsestrekanten.

## Det indgribende niveau

Den indgribende indsats retter sig mod borgere, som er aktive i ekstremistiske miljøer, og som vurderes at være i risiko for at ville udføre voldelige eller andre kriminelle handlinger. Der er fokus på enkeltindivider. Typiske initiativer er forebyggende samtaler og exitforløb.

Det indgribende niveau varetages i høj grad via politimyndigheder, Kriminalforsorgen og sociale myndigheder og institutioner.

**Målsætning:** at resocialisere radikaliserede borgere og stoppe kriminelle aktiviteter.

MÅLGRUPPE	AKTIVITETER	RESULTATER	EFFEKTER
<ul style="list-style-type: none"> <li>Radikaliserede personer</li> <li>Enkeltindivider</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>I-I forløb</li> <li>Direkte interventioner</li> <li>Exitforløb for individer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Øget grad af resocialisering/inklusion</li> <li>Ny start væk fra radikaliserede miljøer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reduktion af antallet af radikaliseringsstruede borgere</li> </ul>

# EKSPERTGRUPPENS ANBEFALINGER

## 5.1. Styrket koordinering og overblik

### Ny enhed for koordinering og tværgående overblik

Ekspertgruppen anbefaler, at koordineringen af antiradikaliseringssindsatsen i København styrkes. Formålet er at sikre en tættere vidensdeling og overblik over målgrupper og indsatser på tværs af myndigheder, samt sikre at 'best practice' til at forebygge radikaliserings og ekstremisme udbredes.

---

#### ► Ny enhed for koordinering og tværgående overblik

For at sikre en tidlig og hurtig indsats over for radikaliserings af borgere, anbefaler ekspertgruppen, at koordineringen mellem parterne i beredskabets indsats for forebyggelse af radikaliserings styrkes med:

- Etablering af en tværgående samlet koordineringsenhed for antiradikalisering, hvor medarbejdere fra de relevante myndigheder og forvaltninger mødes et fast antal dage om ugen.

I tilknytning til koordineringsenheden etableres ligeledes en styregruppe og et borgmesterforum.

Til at understøtte koordineringsenhedens arbejde anbefales desuden:

- At viden om mulighederne for informationsdeling inden for gældende lovgivning udbredes til relevante medarbejdere.
- At Københavns Kommune bruger pin-point metode til at omfatte indsatsen over for radikaliseringsstruede og radikaliserede borgere.

---

Der har i 2014 været en markant stigning i antallet af henvendelser om radikaliserings, og antallet er fortsat stigende i 2015. Derudover er sagerne blevet mere komplicerede og kræver en højere grad af koordinering mellem myndigheder.

København etablerede i 2014 et særligt beredskab bestående af VINK, SSP og Københavns Politi - Den Kriminalpræventive Sektion (DKS) med henblik på bedre og hurtigere sagsgange i forbindelse med henvendelser om bekymring for radikaliserings – i første omgang i forhold til konflikten i Syrien. Reelt håndterer beredskabet i dag både Syrienssager, men også andre enkeltsager af alvorlig karakter vedr. radikaliserings.

I 2014 mødte parterne hinanden hver 14. dag og ekstraordinært efter behov. Dette er i 2015 ændret til to gange ugentligt.

Når VINK, SSP og DKS modtager en bekymringshenvendelse, bliver den taget op på beredskabets møder. Beredskabet kontakter efterfølgende den relevante forvaltning eller tager på hjemmebesøg hos den borger, henvendelsen drejer sig om. I nogle tilfælde bliver bekymringen afkræftet, men i andre tilfælde bliver bekymringen bekræftet, og der igangsættes en indsats. Det kan f.eks. være i form af en mentor. Hvis borgeren er under 18 år, bliver forældrene også inddraget. Ofte kræver disse sager et samarbejde mellem flere forvaltninger og myndigheder, og der er brug for en tæt og effektiv koordinering. Hvis politiet vurderer, at en borger kan udgøre en sikkerhedstrussel, afgør politiet, om sagen skal overleveres til PET. I tilfælde af verserende efterforskning på borgeren trækker beredskabet sig og går ikke yderligere ind i sagen.

Det sidste års arbejde på antiradikaliseringsområdet i København og ikke mindst terrorhændelsen i København den 14.-15. februar 2015, peger på, at vidensdeling mellem relevante myndigheder er helt centralt. F.eks. får parterne i beredskabet i dag ikke besked, når radikaliseringsstruede borgere løslades fra fængsel, ligesom der er mange borgere

udrejst til konfliktområder, som beredskabet ikke får oplysninger om i tide. Desuden får kun en lille andel af hjemvendte borgere støtte i regi af beredskabet bl.a. på grund af manglende intern viden om tilbuddet.

Når det kommer til psykisk syge borgere, som fremsætter bekymrende radikale udtalelser, er der også en udfordring. Er det psykiatrien, Socialforvaltningen eller Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, der skal håndtere en henvendelse? Med en koordinerende enhed vil dette spørgsmål kunne afklares og en forebyggende indsats umiddelbart iværksættes om nødvendigt.

Det kan således være en udfordring i dag at få alle involverede myndigheder til at koordinere og trække i samme retning omkring en enkeltsag, og der er i særlig grad behov for:

- 1) at de involverede myndigheder får et tværgående overblik på personniveau over hvem, der er i risikogruppen for radikaliserings og derfor kræver en særlig opmærksomhed i forhold til at forebygge radikaliserings og ekstremisme
- 2) en øget frekvens i koordinering omkring enkeltsager samt en tydeligere ansvarsfordeling og stærkere styring af sagsgangene omkring enkeltsager og myndighedsansvar.

Der er derfor brug for én indgang til arbejdet med antiradikalisering i København. Én indgang, som hurtigt kan indtage alle relevante myndigheder og samle den nødvendige viden, så myndigheder og civilsamfundet kan reagere forebyggende på tegn på radikaliserings og sikre, at sager ikke strander. En fordel ved koordineringen vil samtidig være, at sager, der viser sig ikke at handle om ekstremisme/radikaliserings, men om eksempelvis psykiske problemer, kan overleveres til relevant myndighed.

En sådan samlet koordinering på tværs af alle relevante myndigheder eksisterer ikke i dag. En koordineringsenhed vil både give mulighed for en kvalificeret tilgang til bekymringshenvendelser, og for at bekymrings-sager kommer smidigt og hurtigt videre til aktiv sagsbehandling, og indsatser igangsættes hos rette myndigheder.

### Formål

Enheden skal modtage bekymringer om borgers radikaliserings og indsamle og analysere relevant viden for at udforme en indsats tilpasset individuelle behov, som kan hjælpe med at bryde radikaliserede og radikaliseringsstruede borgers løbebane. Indsatserne tager afsæt i en tankegang, hvor borgere er og skal være aktører i eget liv. Borgerne skal selv være en del af løsningerne, og der skal, i det omfang det er muligt, sikres en aktiv inddragelse af unges forældre og netværk.

Koordineringsenheden skal sikre en smidig sagsgang omkring enkeltsager, når der er bekymring for radikaliserings. Enheden skal samtidig skabe et fortsat overblik over hvilke individer, der er radikaliseringsstruede, og hvilke miljøer, der er radikaliserede. Enheden skal ikke ses som én samlet organisation med ansvar for alle konkrete indsatser til at forebygge radikaliserings og ekstremisme. Enheden skal være indgangen for samtlige radikaliseringsbekymringer i København og skal både sikre et større og dybere fælles overblik over risikopersoner i København, og at bekymringer bliver behandlet, kvalificeret og håndteret af de rette myndigheder. Dette sikrer samtidig en ensartet behandling af borgere baseret på en saglig vurdering, som minimerer risikoen for voldsomme reaktioner og overdrivelser i sagsbehandlingen, f.eks. i kølvandet på en terrorhændelse.

Målgruppen for koordineringsenhedens arbejde er primært individer og grupper, der er sårbare for radikaliserings og i risiko for rekruttering til ekstremistiske miljøer. Det vil sige, at enheden arbejder inden for den foregribende del af trekanten, da det er på dette niveau, at kommunen har en særlig opgave i at håndtere og støtte sårbare unge, der er i risiko for radikaliserings. Herunder arbejder ekspertgruppen ud fra en grundantagelse om, at det er væsentligt, at man ser på familien som helhed i arbejdet med radikaliserede individer. Indsatsen i relation til den forholdsmæssigt lille gruppe af individer med militant ekstremistisk adfærd på det indgribende niveau i forebyggelsestrekanten varetages hovedsagligt af PET, mens indsatsen på det forebyggende niveau i høj grad er en del af den almindelige kommunale service.

Tegn på radikalisering hos borgere kommer ofte til udtryk gennem et kompliceret og sammensat handlingsmønster i mange forskellige sociale sammenhænge og i kontakten med forskellige myndigheder. Tidligere sager har vist, at forældrene og den nære omgangskreds typisk har haft fornemmelse af, at noget foregik, men de har ikke viderefundet deres viden til professionelle aktører. Enheden skal via tæt kontakt til beboere og professionelle medarbejdere i lokalområder opfange viden tidligt, f.eks. om radikaliseringsbekymringer og om radikaliseredes udenlandsrejser. Det skal bl.a. sikres ved, at frontpersonale med direkte borgerkontakt sidder med om bordet. Det vil betyde tidlig støtte og resocialisering, når der opstår bekymring om radikalisering.

Ekspertgruppen anbefaler, at Københavns Kommune opstiller konkrete mål for koordineringsenhedens arbejde. Ekspertgruppen foreslår dette mål: Koordineringsenheden skal inden for et år skabe et samlet overblik over antallet af radikaliseringssager i København.

## Organisering

Ekspertgruppen anbefaler, at koordineringsenheden består af de nuværende aktører i Syriensberedskabet fra VINK, SSP og Københavns Politi samt udvides med relevante medarbejdere fra Kriminalforsorgen, Børne- og Ungdomsforvaltningen og Exitindsatsen under Enheden for Kriminalpræventive Programmer (EKP) i Socialforvaltningen. Da kun en del af de sager, der arbejdes med i koordineringsenheden, vil have relation til Kriminalforsorgen, bør Kriminalforsorgen primært deltage efter behov. Aktørerne deltager i koordineringsenheden med hver sin myndighed og lovgrundlag. Koordineringsenhedens aktører bør udpege én leder, som er enhedens ansigt udadtil.

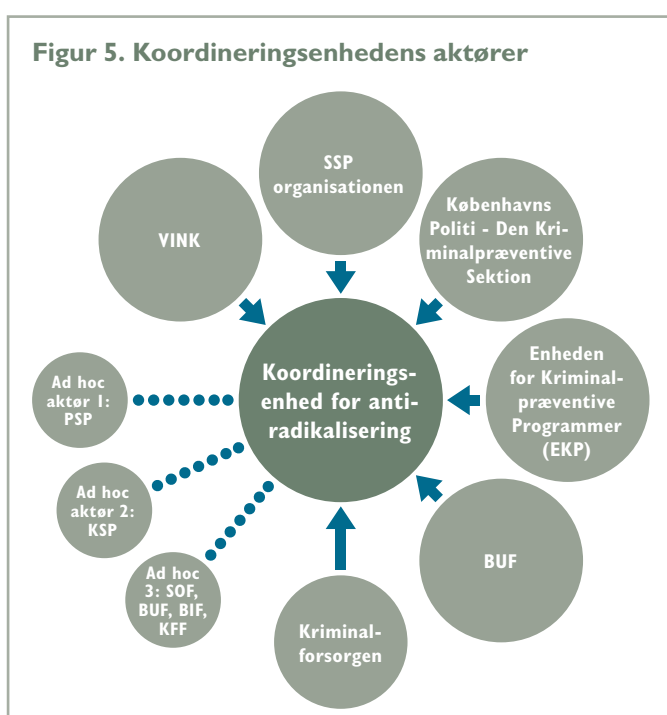
Denne sammensætning vil gøre det muligt at håndtere den kobling, der i nogle tilfælde eksisterer mellem kriminalitet, social udsathed og risikoen for radikalisering, og samtidig sikre koblingen mellem ungekontakten i Københavns Kommune og enhedens arbejde. Det er desuden vigtigt at styrke vidensdeling og koordination mellem kommunen og politiet i forhold til løsladelse af borgere, hvor der er bekymring for radikalisering.

De nuværende aftaler mellem Københavns Kommune og Kriminalforsorgen bør samtidig opdateres, således at myndighederne udnytter lovgivningens muligheder for gensidig udveksling af oplysninger om borgere.

I tråd med den nuværende praksis rådgiver PET politiet i relevante sager om radikaliseringsbekymringer, og politiet bringer denne rådgivning med ind i arbejdet i koordineringsenheden. Derudover kan enheden invitere PET ad hoc til særlig rådgivning, strategisk sparring og i forbindelse med opkvalificerende indsatser.

Koordineringsenhedens aktører er illustreret i den sidestående figur.

Enheden er et samarbejdsforum, hvor aktørerne er ansat i deres nuværende organisationer, men mødes 1-2 dage ugentligt med mulighed for at sidde sammen og arbejde. Aktørerne har således fortsat ansvar for egen myndighedsopgave. Koordineringsenheden bør have én samlet leder, som er ansvarlig for realisering af enhedens indsatser og opgaver.



Med denne nye model skal ikke bare den nye koordineringsenhed, men også de videre sagsbehandlingsled lokalt i forvaltningerne, reagere akut i en bekymringssag. Dette sikres gennem ad hoc aktører i de relevante organisationer, som enheden skal kunne trække på. Ekspertgruppen anbefaler derfor, at relevante organisationer så vidt muligt udpeger nøglemedarbejdere på et udførende niveau med 1-1 borgerkontakt, som kan inddrages ad hoc i relation til sagsbehandling og opfølgning på sager. Eksempler på organisationer med relevante ad-hoc aktører:

- Socialforvaltningen
- Børne- og Ungdomsforvaltningen
- Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen
- Kultur- og Fritidsforvaltningen
- PSP (samarbejdsorganisation med deltagelse af Københavns Politi, Socialforvaltningen og psykiatrien)
- KSP (samarbejdsorganisation med deltagelse af Kriminalforsorgen, Socialforvaltningen og Københavns Politi)

Ekspertgruppen anbefaler, at koordineringsenheden i videst mulig omfang forankres i tilknytning til den eksisterende organisering af den kriminalpræventive indsats. Dette for at sikre, at enheden vil trække antiradikaliseringssindsatsen tættere på den eksisterende kriminalpræventive indsats i kommunens forvaltninger og styrke kommunens muligheder for at imødegå cross-over mellem kriminalitet og radikaliseringsindsats.

Det er en mulighed at koble koordineringsenheden til den nuværende SSP-organisation med SSP's bestyrelse som udgangspunkt for en administrativ styregruppe for enheden. Med koblingen til SSP kan det sikres, at der løbende skabes sammenhæng mellem den individorienterede antiradikaliseringssindsats i regi af koordineringsenheden og kommunens kriminalpræventive indsatser på individ- og gruppeniveau. Som følge af sammenhængen mellem kriminalitet og radikaliseringsindsats, vil det ligeledes være oplagt at sikre et tæt samarbejde mellem koordineringsenheden og kommunens Sikker By Program, der fastlægger de overordnede mål for kommunens kriminalpræventive indsatser og sikrer koordination og sammenhæng mellem dem.

Nogle politikredse, herunder Aarhus, har oprettet de såkaldte infohuse som indgang til exitindsatsen og som indgang for henvendelser om radikaliseringsindsats fra borgere eller offentligt ansatte. Københavns model af infohuset har været implementeret via samarbejdet mellem Den Kriminalpræventive Sektion (Københavns Politi), VINK og SSP. Nedsættelsen af en koordineringsenhed vil styrke grundtanken om udveksling af information og samarbejde i et infohus i København.

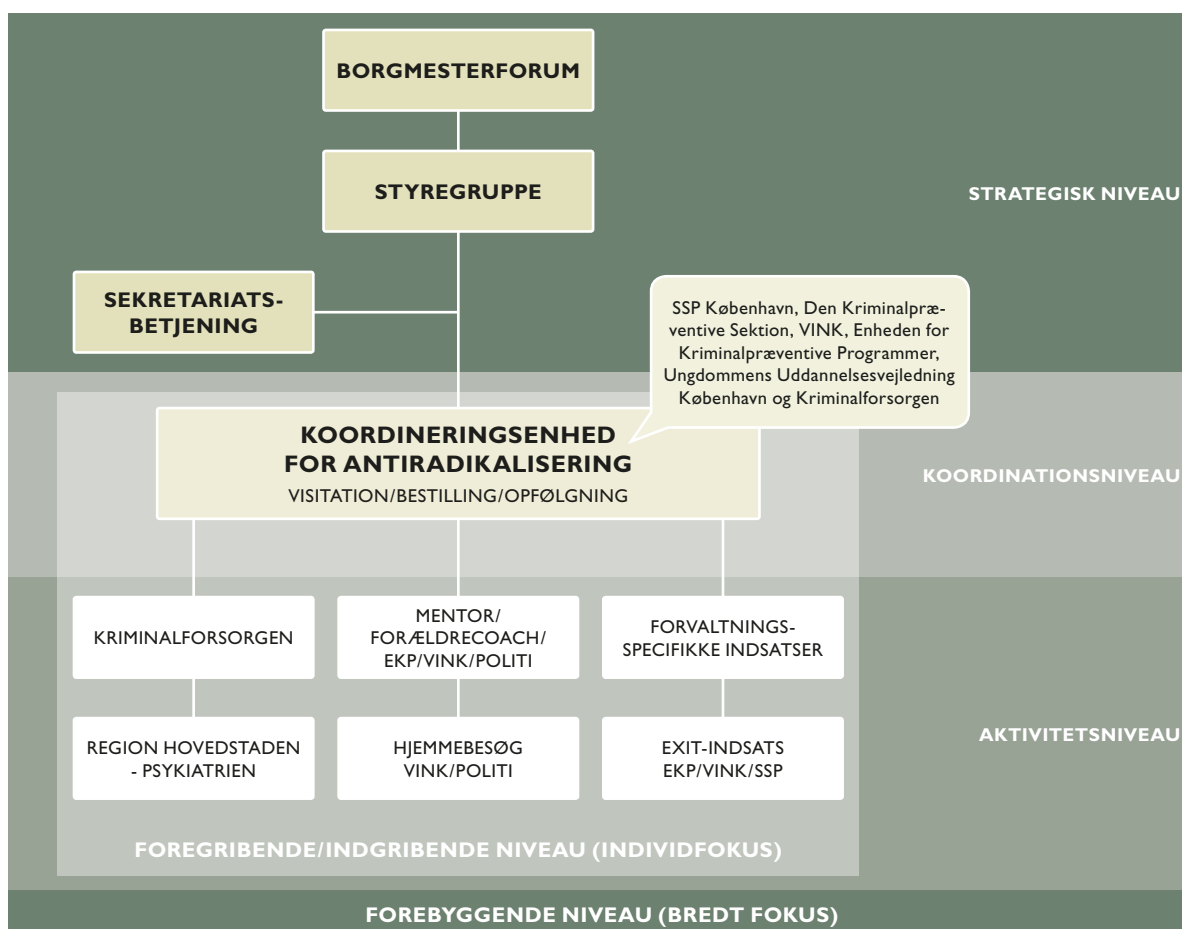
Styregruppen får til opgave at fastlægge enhedens mandat og organisering og orienteres desuden løbende om indsatsens fremdrift. Styregruppen tager f.eks. løbende stilling til koordineringsbehov og frekvens, optimering af organiseringen, fremdrift og kvalitet i opgaveløsningen samt ressourceforbrug i forhold til sagsmængden. Styregruppen skal desuden tage stilling til, hvor sekretariatsbetjeningen af koordineringsenheden forankres mest hensigtsmæssigt.

Der bør desuden etableres et borgmesterforum med relevante borgmestre med ansvar for indsatser, som forebygger radikaliseringsindsats. Dette forum orienteres løbende om enhedens arbejde og fremdrift. I forlængelse af dette vil det være relevant med løbende afrapportering til relevante politiske udvalg med nøgletal om enhedens indsats og udviklingen i radikaliseringsindsats og ekstremisme i København.

Den organisatoriske og styringsmæssige forankring af koordineringsenheden, herunder kadence for afrapportering og effektmål for enhedens arbejde, bør efterfølgende fastlægges nærmere mellem de involverede parter.

Den foreslåede organisering er illustreret i figur 6 på modstående side

Figur 6. Organisering af koordineringsenheden



I forlængelse af styrkelsen af anti-radikaliseringsindsatsen og etableringen af koordineringsenheden, vil ekspertgruppen pege på nødvendigheden af en generel opnormering af Københavns Kommunes antiradikaliseringsindsats. Der er gennem de sidste år kommet øget fokus på området, herunder en stigende efterspørgsel på VINKs kernetilbud. VINK råder i dag over 2 årsværk. Det vurderes ikke at være tilstrækkeligt i forhold til den stigende efterspørgsel og behovet for styrket overblik og koordinering på området.

### Sagsgang og metode

Koordineringsenhedens medarbejdere og samarbejdspartnere indbringer konkrete sager, hvor der er bekymring for radikaliseringsrisiko. Disse sager bliver efterfølgende kvalificeret af enhedens medarbejdere, som på den baggrund vurderer, om der skal visiteres videre til relevant sagsbehandling i f.eks. jobcentret eller Socialforvaltningen, eller om sagen ikke er udtryk for radikaliseringsrisiko. Det er koordineringsenheden, der bestiller og aktiverer de relevante myndigheder i forbindelse med en enkeltsag. Koordineringsenheden følger sagen tæt og orienteres løbende om bekymringssagens status. Et væsentligt led i kvalificering af bekymringer er hjemmebesøg hos borgere i tilfælde af bekymring. Hjemmebesøgene udføres af en repræsentant fra politiet og VINK, som igangsætter en dialog med den pågældende borger og eventuelt forældrene. I tilfælde hvor politiet vurderer, at borgeren kan udgøre en sikkerhedsstrussel, overleveres sagen til PET.



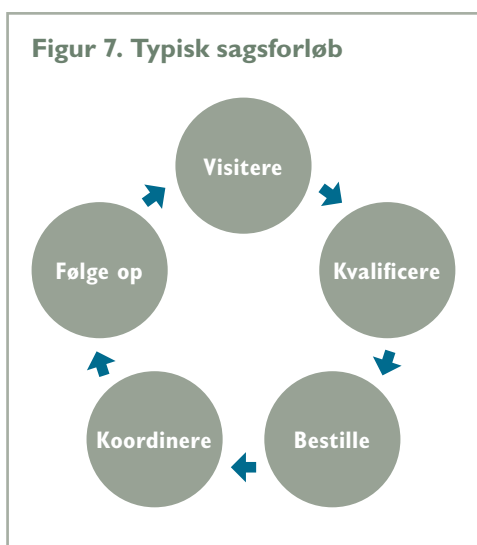
Et af koordineringsenhedens fokusområder bør være at sikre standsning af ydelser til borgere udrejst til konfliktområder. Dette sker i tæt kontakt med Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og Socialforvaltningen.

Koordineringsenheden bør i sit arbejde lave arbejdsangangsbeskrivelser for de forskellige typer sager (målgrupper), som enheden arbejder med. Det kan f.eks. være situationer, hvor borgere i en radikaliseringsproces fængsles eller løslades fra fængsling eller varetægtsfængsling, hjemvendte Syriensfarere eller radikaliserede forældres udrejse til konfliktområder. Der skal være et helhedsfokus på brede indsatser rettet mod forældre og mindre søskende, når der konstateres radikaliserings hos et ungt individ.

Ekspertgruppen anbefaler desuden, at koordineringsenheden også laver vejledninger med bekymringstegn på radikaliserings, som kan hjælpe frontpersonale og andre med ungekontakt til at orientere sig om, hvad de skal være opmærksomme på. Sådanne vejledninger vil også tjene det formål at sikre en ensartet behandling af borgere, så de f. eks. ikke bliver ofre for fordomme og større befolkningsgrupper ikke bliver mistænkeliggjort<sup>3</sup>. Der bør desuden laves en klar forretningsgang i forhold til kommunalt ansattes underretningsforpligtigelse, som kan kommunikeres ud til medarbejdere med ungekontakt i Københavns Kommune.

Endelig bør koordineringsenheden samle et overblik over igangværende indsatser i København og der bør laves en kvalitets- og effektivitetsvurdering af alle kommunens indsatser til forebyggelse af radikaliserings. Samtidig bør eksisterende viden om radikaliserede unge fra forskning, undersøgelser og journalistik samles, jf. anbefaling om øget vidensniveau og analyse. Dette kan bruges som grundlag for tilrettelæggelse af kommunens indsatser til forebyggelse af radikaliserings.

**Figur 7. Typisk sagsforløb**



Det er samtidig vigtigt, at koordineringsenheden fastlægger en procedure for, hvordan borgere, som ikke længere er i målgruppen for enhedens arbejde, kommer ud af enhedens sagsbehandling.

I sidestående figur er vist eksempel på et typisk sagsforløb for koordineringsenhedens håndtering af bekymringssager omkring radikaliserings.

Fokus for koordineringsenheden skal opsummerende være:

- a) Risikovurdering og identifikation af personer med behov for indsats/opmærksomhed.
- b) Bestilling af videre indsats hos relevante myndigheder.
- c) Opfølgning på indsatser og risikoafmelding, når relevant.

Ekspertgruppen anbefaler, at koordineringsenheden i sit arbejde med at følge radikaliseringsstruede og radikaliserede unge bruger den såkaldte pin-point metode. Metoden går i korte træk ud på systematisk at

kortlægge de mest kriminelle unge og på baggrund af dette tilrettelægge en helhedsorienteret indsats. Metoden bruges i dag af Københavns Kommune, SSP København og Københavns Politi på indre Nørrebro til at følge de mest kriminelle unge og aftale koordinerede handlinger for de enkelte unge. Denne metode er således afprøvet og har vist sig effektiv i forhold til forebyggelse omkring kriminelle unge.

3: Se bilag 2, "Karakteristika ved enkeltsager om radikaliserings i Københavns Kommune", for en beskrivelse af nogle af de karakteristika, som VINK i dag arbejder med som opmærksomhedstegn – uden de nødvendigvis er tegn på radikaliserings.

Pin-point metoden giver med tættere opfølgning mulighed for tidligere indsatser og minimerer risici for, at enkeltpersoner ikke bliver opdaget og håndteret. Desuden giver metoden bedre mulighed for at gribe ind med forebyggelse tidligere i den enkelte borgers problematiske livsforløb, således at intervention i forhold til borgeren, herunder alternative tilbud, sker tidligere. De juridiske muligheder for at anvende pin-point metoden i forhold til målgruppen af radikaliseringsstruede og radikaliserede unge skal undersøges nærmere.

## Vidensdeling

Deling af viden mellem myndighederne i koordineringsenheden er afgørende i forhold til at skærpe og målrette indsatser og støtteforanstaltninger overfor radikaliseringsstruede borgere. I dag videregives oplysninger ofte ikke mellem forskellige myndigheder, f.eks. i forbindelse med løsladelse, og der gøres ikke i tilstrækkelig grad brug af mulighederne for udveksling af oplysninger.

I regi af Retsplejeloven §§115 og §§115a er det muligt at dele information mellem myndigheder omkring kriminalitetsforbyggende tiltag over for borgere. De myndigheder, som mødes i koordineringsenheden, kan således dele information på tværs omkring f.eks. enkeltsager. Medarbejdere i f.eks. Københavns Politi, Københavns Kommune og Kriminalforsorgen har brug for at dele den viden, de har om borgere, der er i risiko for radikalisering, for at kunne sætte ind med de rette foregribende indsatser. På den baggrund kan man igangsætte konkrete handlinger inden for forvaltningslovens rammer (og øvrig relevant lovgivning).

Ekspertgruppen anbefaler på den baggrund, at mulighederne for at udveksle oplysninger om radikaliserede og radikaliseringsstruede borgere på tværs af myndigheder, herunder mulighederne for brug af underretning, udbredes til relevante medarbejdere. Ekspertgruppen anbefaler desuden, at Københavns Kommune går i dialog med staten, herunder de relevante myndigheder som f.eks. Kriminalforsorgen, omkring mulighederne for udveksling af oplysninger, således at vidensdeling indarbejdes som en fast arbejdsgang blandt koordineringsenhedens deltagere.

En styrket vidensdeling mellem myndigheder vil kunne sikre, at der ikke igangsættes parallelindsatser for den samme borger og bidrage til at skabe overblik om borgeren, f.eks. om borgeren er kendt som voldelig eller har psykiske problemer. I yderste konsekvens kan manglende vidensdeling føre til personskade på frontmedarbejdere eller civile borgere, hvis oplysninger om en borgers sindstilstand og frustrationsniveau ikke bliver formidlet videre til relevante samarbejdspartnere.

## Kommunikationsstrategi for indsatsen til forebyggelse af radikalisering

Ekspertgruppen anbefaler, at Københavns Kommune udarbejder en samlet kommunikationsstrategi for kommunens forebyggelse af radikalisering. Kommunikationsstrategien udarbejdes, når Københavns Kommune har taget endeligt stilling til en ny, samlet strategi og handleplan for kommunens indsats.

---

### ► Etablering af en kommunikationsstrategi for kommunens antiradikaliseringssindsats

For at sikre at radikaliseringsstruede unge, deres pårørende og medarbejdere har det fornødne kendskab til kommunens tilbud anbefaler ekspertgruppen at:

- der udarbejdes en samlet kommunikationsstrategi og -handleplan, som knytter sig til kommunens antiradikaliseringssindsats
-

Kommunikation om kommunens antiradikaliseringssindsats foregår i dag via oplæg, dialogmøder og temadage for kommunale medarbejdere samt oplæg for beboere og medarbejdere i boligsociale lokalområder. Indsatsen er desuden beskrevet i foldere og på kommunens hjemmeside. Endelig bliver indsatsen løbende nævnt i avisartikler og dagblade.

Det kan være en udfordring at nå bredt ud til især borgere, men også kommunens egne medarbejdere, med information om kommunens antiradikaliseringssindsats. En kommunikationsstrategi skal bl.a. være med til at sikre, at flere får et kendskab til indsatsen.

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunen aktivt kommunikerer om indsatsen. Det skal både være udadvendt kommunikation til omverdenen om indsatsens tilbud og kommunikation indadtil til de medarbejdere, som er i berøring med de unge. Det bør som led i strategien overvejes, hvordan lokale medarbejdere kan være med til at bære informationerne ud i lokalområderne. Med kommunikationen indadtil opnår man en spredning af informationerne lokalt til nogle af de grupper af forældre, pårørende og unge, som det kan være svært at nå ud til. Det er centralt, at både radikaliserede unge, deres pårørende, kommunalt personale samt øvrige myndigheder og samarbejdspartner har kendskab til kommunens tilbud om hjælp til radikaliseringsstruede borgere.

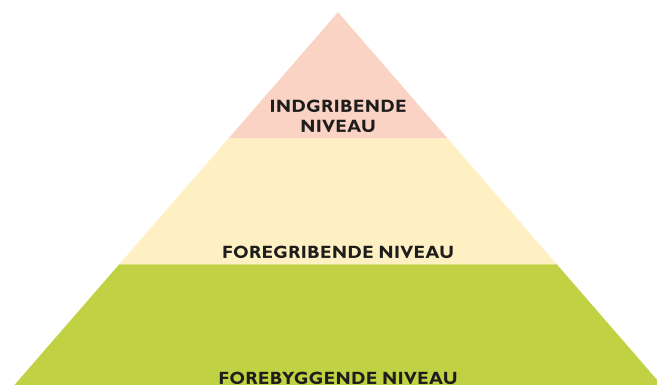
En aktiv kommunikationsstrategi skal imidlertid også være balanceret, så de berørte radikaliseringsstruede unge og deres pårørende sikres anonymitet og oplever, at de trygt kan rette henvendelse til kommunen uden risiko for at genkende sig selv i mediehistorier efterfølgende.

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunen over for de unge og deres pårørende, kommunens eget frontpersonale og eksterne samarbejdspartner fremover er mere tydelig og oplysende om indsatsen på området, så alle er klar over, hvor de kan henvende sig, når der er bekymring for radikalisering. Kommunikationsstrategien bør ses i forlængelse af en eventuelt ny samlet handleplan for antiradikaliseringssindsatsen.

---

# EKSPERTGRUPPENS ANBEFALINGER

## 5.2. Det forebyggende niveau



---

### Fremme af medborgerskab

Ekspertgruppen anbefaler, at Københavns Kommune i samarbejde med staten styrker den forebyggende indsats på statslige og kommunale skoler, ungdomsuddannelser og videregående uddannelser med en videreudvikling af arbejdet med demokratisk dannelse og medborgerskab.

---

#### ► Indsats på statslige og kommunale skoler, ungdomsuddannelser og videregående uddannelser

Københavns Kommune videreudvikler og understøtter arbejdet med demokratisk dannelse og medborgerskab for børn og unge via:

- Undervisningsmateriale til skoler, klubber, ungdomsuddannelser og videregående uddannelser om demokrati, kildekritik og medborgerskab.
- Undervisning i medborgerskab og fællesskab på grundskolens mellemtrin.
- Workshops om identitet, diskrimination, eksklusion og fællesskab på grundskolens udskolingstrin og på ungdomsuddannelser.
- Opkvalificering af lærere, pædagoger og undervisere til at skabe inkluderende læringsmiljøer og håndtere, formidle og undervise i medborgerskab uanset elevsammensætning.

---

Der har tidligere været, men er ikke længere, decideret undervisning i medborgerskab og demokratisk dannelse i den københavnske folkeskole. Ungdomsuddannelserne underviser primært i medborgerskab og demokratisk dannelse som en del af samfundsfagstimerne. Der er steder, hvor medborgerskab er på skemaet, f.eks. bliver lærerstuderende i dag undervist i faget medborgerskab på professionshøjskolerne, men overordnet og systematisk set benytter myndighederne sig ikke af den mulighed, som uddannelsessystemet giver for at understøtte demokratisk dannelse og medborgerskab blandt børn og unge.

Medborgerskab handler om at være medlem af et samfundsfællesskab, hvordan man agerer som samfundsmedlem og om hvilke muligheder og udfordringer, rettigheder og pligter, der knytter sig til medborgerskab både for den enkelte og for samfundet. Det handler dog også om, hvordan et menneske har mulighed for at føle sig hjemme i sit samfund. Børn og unge gennemgår en dannelsesproces, hvor det er vigtigt, at de oplever social og faglig inklusion i deres hverdag. Det er væsentligt, at børn og unge i denne proces udvikler sociale kompetencer til at anerkende og respektere ligeværd blandt københavnske borgere samt se og forstå andre livsformer ud fra deres perspektiv. Medborgerskab og demokrati er essentielle elementer i en dannelsesproces, som det er vigtigt, at myndighederne understøtter udfoldelsen af.

Ekspertgruppen anbefaler, at Københavns Kommune tilvejebringer politisk beslutning om undervisning i medborgerskab i folkeskolen (jf. Folkeskolelovens § 9 stk. 6), og at Københavns Kommune tager kontakt til de ansvarlige ministerier for at drøfte, hvordan en indsats kan tilrettelægges på erhvervsskoler, gymnasier, produktionsskoler, universiteter m.v. - og integreres i de selvejende uddannelsesinstitutioners styringsgrundlag.

Målgruppen for en indsats er:

- Lærere og elever i folkeskolerne
- Pædagoger og brugere i ungdomsklubberne
- Undervisere og studerende på ungdomsuddannelser og videregående uddannelser

Ekspertgruppen vurderer, at det er afgørende at nå børn og unge og understøtte, at de i deres dannelsesproces forberedes til deltagelse, medansvar, rettigheder og pligter i et demokratisk samfund. En indsats omkring dette skal være bredt forebyggende f.eks. kan undervisning i samfundsfag og religion styrkes og lære børn og unge om demokratiske muligheder for at have indflydelse på eget liv og for at kunne engagere sig i samfundet.

## Samarbejde med lokale foreninger og aktører

Ekspertgruppen anbefaler, at Københavns Kommune prioriterer at styrke samarbejdet med lokale kræfter, herunder foreninger, boligsociale medarbejdere og lokale beboere i en bred forebyggelsesindsats.

---

### ► Samarbejde med lokale foreninger og aktører

Københavns Kommune understøtter opbygning af sammenhængskraft i lokalområderne via:

- Et medborgerforum for lokale aktører og foreninger, der understøtter samarbejde, tillid og relationer mellem forummets parter.
- Information til beboerne i lokalområder, herunder udsatte boligområder, med rådgivning om muligheder for deltagelse i foreningslivet.
- Rådgivning til lokale foreninger så de bliver klare på deres muligheder for at nå de unge, herunder styrke deres viden om ungdomskultur og motivationsarbejde.

---

I dag er der ikke en systematisk eller formel organisering af kommunens samarbejde med lokale foreninger og aktører. Det er ikke optimalt, da der ligger et stort potentiale i dialog og samarbejde med de lokale ressourcepersoner, foreninger og indsatser, der fremmer social integration i et lokalområde. Det er almindeligt anerkendt i faglitteraturen, at arbejdet med social kapital<sup>4</sup> udgør den mest effektive kendte metode til at modvirke risikoadfærd. Det er derfor vigtigt at arbejde med social kapital.

---

4: Begrebet *social kapital* henviser til sammenhængskraften i f.eks. nationer, lokalsamfund, organisationer, nære sociale netværk og familier, og defineres som summen af normer, tillid og netværk.

Erfaringer fra USA og Sverige viser, at et systematisk samarbejde mellem lokale myndigheder og civilsamfund kan styrke den brede forebyggelsesindsats. Med en styrkelse af dialogen med lokale kræfter oplever de lokale at have reel indflydelse ved at blive hørt og respekteret. Det kan øge oplevelsen af medborgerskab, som igen kan have en afsmittende virkning på de unge i området. Det handler om at opbygge tillid og en oplevelse af retfærdighed både indbyrdes i potentielt udsatte miljøer og i relation til staten og kommunen og om at bygge bro mellem sårbare miljøer og resten af samfundet.

Samarbejde med lokalsamfund via foreningslivet, religiøse menigheder f.eks. moskéer sportsklubber, kvindenetværk, fædregrupper, lokale beboere, biblioteker og boligsociale medarbejdere kan styrke og understøtte lokale ressourcer, som har kendskab til de lokale unge og kan støtte dem. Eksempelvis har forskning fra bl.a. Københavns Universitet vist, at idrætsklubber kan være et godt middel til at integrere etniske minoriteter. Det lokale kendskab til de unge kan desuden være afgørende for en tidlig forebyggende indsats som f.eks. kan indeholde støtte til gratis sport, intensiv lektiehjælp, en mentor eller en støtte-kontaktperson

Ekspertgruppen anbefaler derfor, at Københavns Kommune aktivt støtter opbygning af sammenhængskraft i lokalområderne, herunder særligt udsatte boligområder, gennem et medborgerforum, hvor der foregår vidensdeling, samarbejde og dialog med lokale netværk, beboere og foreninger i lokalområder. Forummet bør hvile på et fælles charter baseret på demokratiske værdier, og der skal ske en vurdering af om medlemmer lever op til værdierne. Et kriterium for deltagelse i medborgerforummet, er at deltagerne arbejder positivt for at styrke sammenhængskraften i lokalområderne.

Samtidig bør der ske en systematisk informationsindsats for at få unge i udsatte boligområder aktivt ind i foreningslivet og støtte til relevante foreninger i at arbejde bredt med unge, herunder inkludere udsatte unge.

Målet er at nå især udsatte unge via lokale kræfter, og målgruppen er derfor:

- Unge
- Lokale foreninger
- Trossamfund
- Boligsociale medarbejdere
- Ungdomsklubber
- Lokale beboernetværk

Udsatte unge kan være svære at rumme i foreningslivet. Ekspertgruppen forslår derfor, at Københavns Kommune overvejer en incitamentstruktur for at få foreningerne til at arbejde med ungegruppen bredt. Det kan f.eks. være midler til foreningen til arbejdet med udsatte unge. Det kan også overvejes at bruge alternative aktivitetstilbud som brobygning til det almindelige foreningsliv f.eks. via projektet KBH+<sup>5</sup> eller Kultur- og Fritidsforvaltningens arbejde med udvidede åbningstider.

---

5: KBH+ er Askovfondens sociale innovationszone med fokus på social ansvarlighed og iværksætteri. Projektets mål er at udvikle nye modeller for inklusion af udsatte unge. Projektets finansieres bl.a. af Københavns Kommune.

## Styrkelse af børn og unges kritiske sans ved brug af sociale medier

Ekspertgruppen anbefaler i forlængelse af den forrige regerings handlingsplan, at Københavns Kommune, evt. i samarbejde med relevante ministerier, understøtter børn og unges brug af sociale medier.

---

### ► Styrkelse af børn og unges kritiske sans ved brug af sociale medier

Københavns Kommune understøtter arbejdet med at styrke større børn og unges kritiske sans ved brug af sociale medier via:

- Udvikling af et online-baseret undervisningsmateriale om bl.a. kildekritik og digital trivsel på sociale medier til brug i grundskolen, på ungdomsuddannelserne og i fritidsklubber.

---

I dag anvender børn og unge i stigende grad sociale medier. De er derfor udsat for mange påvirkninger, herunder negative påvirkninger, uden mulighed for sparring med en voksen. Børn og unge møder dagligt en stor mængde af f.eks. reklamer, alverdens budskaber og tilbud, herunder politiske og ideologiske, som de ikke nødvendigvis har forudsætninger for at navigere og sortere i.

I grundskolen, på ungdomsuddannelserne og på de gymnasiale uddannelser undervises eleverne i dag i kritisk tilgang til digital kommunikation. Dette er en indsats, som det med tanke på den stigende brug af sociale medier, giver god mening at styrke.

Ekspertgruppen anbefaler, at Københavns Kommune drøfter med de ansvarlige ministerier, hvordan en indsats omkring digital trivsel og kildekritisk brug af f.eks. sociale medier kan tilrettelægges i grundskolen, på ungdomsuddannelser og i fritidsklubber. Herunder anbefaler ekspertgruppen, at udviklingen af et online-baseret undervisningsmateriale, som foreslået i den tidligere regerings handlingsplan til forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme (september 2014), ligeledes drøftes med ministerierne.

Målgruppen for en indsats er:

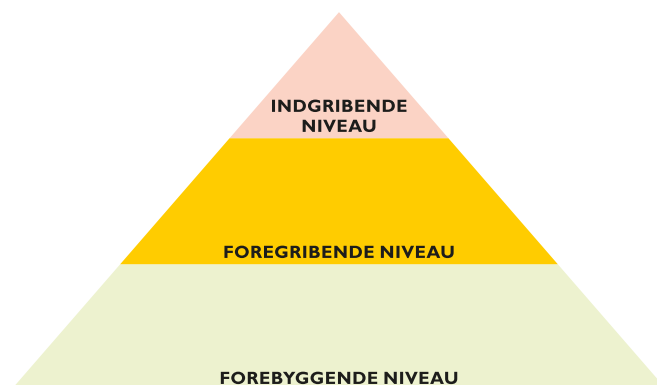
- Børn og unge i grundskole, i fritidsklubber og på ungdomsuddannelser
- Undervisere, pædagoger, bibliotekarer m.v.

Ved at understøtte arbejdet med børn og unges brug af f.eks. sociale medier vil man kunne styrke børn og unges kritiske tilgang til at færdes på de sociale medier. En sådan indsats vil skærpe deres opmærksomhed i forhold til kilder, afsender, afsenderformål m.v. og gøre dem til kritiske online-brugere, også i forhold til ekstremistisk propaganda.

---

# EKSPERTGRUPPENS ANBEFALINGER

## 5.3. Det foregribende niveau



---

### Forpligtende samarbejde om systemovergange ved mistanke om radikalisering

Ekspertgruppen anbefaler, at Københavns Kommune afsøger mulighederne for et forpligtende samarbejde omkring løsladte borgere, som inden løsladelse har udvist en adfærd, der kan give anledning til bekymring i forhold til radikalisering. Derudover bør kommunen kontakte staten om en lovændring, så løsladelse før tid betinges af samarbejde med de relevante myndigheder.

---

#### ► Forpligtende samarbejde om systemovergange ved mistanke om radikalisering

Københavns Kommune styrker indsatsen omkring radikaliserede indsatte via:

- Styrket samarbejde med Kriminalforsorgen og politiet om koordinering omkring radikaliserede borgere efter løsladelse.
- Foregribende indsats i samarbejde med Kriminalforsorgen med screening af risikofaktorer og udarbejdelse af handleplan mhp. fælles indsats overfor borgere i risiko for radikalisering. Øget fokus på støtte til radikaliserede borgere i tiden efter løsladelse.
- Kontakt til staten ift. retspolitiske overvejelser om at gøre løsladelse før tid betinget af samarbejde med offentlige myndigheder, f.eks. ved at deltage i exit- eller mentorprogrammer, og/eller at der sker en psykisk udredning.

---

For borgere, der løslades fra Kriminalforsorgens institutioner, er overgangen mellem Kriminalforsorgen og kommunen et væsentligt opmærksomhedspunkt.

Det er væsentligt at skelne mellem forskellige typer af løsladelser:

- Prøveløsladelse – hvor samarbejdsmodellen God Løsladelse og alle de aftaler, der er forbundet hermed, træder i kræft. Herunder er der mulighed for tilknytning af forskellige vilkår.



- Løsladelse på endt straf – hvor klienten har afsonet hele sin dom og dermed ikke løslades med vilkår, hvilket vil sige, at klienten ikke skal samarbejde med myndighederne omkring løsladelsen.
- Løsladelse fra retten – hvor en borger i kortere eller længere tid har siddet varetægtsfængslet og uden varsel kan løslades i retten.

Når borgere i dag under indsættelsen i Kriminalforsorgens institutioner har udvist en adfærd, der giver anledning til bekymring i forhold til radikaliserings, orienterer Kriminalforsorgen alene PET om bekymringen. Det kan betyde, at borgere, hvor der er en bekymring i forhold til radikaliserings ikke bliver støttet og håndteret af relevante kommunale indsatser efter løsladelse. Dels fordi kommunen muligvis ikke kender til bekymringen, dels fordi borgeren muligvis ikke ønsker at samarbejde med myndighederne i forbindelse med løsladelse på endt straf, eller fordi det ikke var forventet, at borgeren blev løsladt i retten.

Det er ekspertgruppens vurdering, at dette betyder, at vigtig viden går tabt, hvilket er kontraproduktivt i forhold til kommunens overblik og indsats over for borgere, hvor der er en bekymring om radikaliserings. Der er derfor behov for, at Københavns Kommune og Kriminalforsorgen samarbejder om borgernære indsatser og vidensdeling ved løsladelse.

Kriminalforsorgen varetager indsatser for borgere i Kriminalforsorgens institutioner, herunder også borgere, hvor der er en bekymring om radikaliserings. Alle indsatte har tilknyttet en socialrådgiver og der udarbejdes handleplaner for næsten alle klienter. Kriminalforsorgens socialrådgiver slipper relationen til borgeren ved løsladelse. Af særlige indsatser for klienter, hvor der er en bekymring om radikaliserings, kan nævnes mentorstøtte i projekt ”back on track” (også kaldt ”Tilbage på Sporet”), der har relation med borgeren før, under og efter løsladelse. Uanset om en borger, hvor der er bekymring om radikaliserings under afsoning, tager imod tilbud om mentorstøtte fra Kriminalforsorgen eller ej, vil klienten modtage de samme tilbud om socialfaglige indsatser som andre klienter.

I fald en radikaliseret borger ved afsoning ikke accepterer et frivilligt tilbud om mentorstøtte fra Kriminalforsorgen, så er der i dag ikke nogen vidensdeling med kommunen om borgerens radikaliserings ved løsladelse. Det er ekspertgruppens vurdering, at dette betyder et videnstab, og at det svækker kommunens indsats og overblik over radikaliserings og radikaliserede borgere.

Det nuværende samarbejde mellem kommunen og Kriminalforsorgen sker i samarbejdsmodellen God Løsladelse, der definerer myndighedernes lovgrundlag på området. Københavnske klienter i Kriminalforsorgen, hvor en offentlig forsørgelse har relevans efter løsladelse, får tilbud om en job- og uddannelsesplan via Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens indsats, ”Bag muren” (Den helhedsorienterede indsats for dømte og varetægtsfængslede københavnere). I tilfælde, hvor der er behov for koordinering udover uddannelse og beskæftigelse, bl.a. i forhold til bolig og misbrug, koordinerer Ungecentret i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen med relevante forvaltninger. Ved løsladelse har Socialforvaltningen jf. Serviceloven et midlertidigt ansvar for borgerens boligsituation, således at bolig-løse borgere, der løslades, har tag over hovedet.

Systemovergange er en overgang i en borgers liv fra en sammenhæng til en anden. F.eks. når en borger løslades efter fængsling. Systemovergange er vigtige, da der i denne fase af et menneskes liv kan opstå sårbarhed eller åbenhed for nye muligheder. I overgangen skal borgeren støttes, så sårbarheden reduceres, særligt når der har været bekymring for radikaliserings. Ekspertgruppen anbefaler, at Københavns Kommune i samarbejde med Kriminalforsorgen styrker samarbejde og vidensdeling om radikaliserede borgere, der løslades. Dette under forudsætning af juridisk afklaring om vidensdeling.

Ekspertgruppen vurderer samtidig, at der er behov for mere end koordination mellem de to parter, hvis radikaliseringsstruede borgere skal støttes til at forlade en samfundsskadelig adfærd. Ekspertgruppen anbefaler derfor ligeledes, at der som supplement til samarbejdsmodellen God Løsladelse udvikles et samarbejde om en foregribende indsats,

således at der arbejdes med sammenhængende forløb til radikaliseringsstruede indsatte. Der skal være fokus på god indsættelse, god løsladelse og tiden derimellem.

Hvis Københavns Kommune beslutter at etablere den foreslåede koordineringsenhed for antiradikalisering (afsnit 5.1), vil det være naturligt, at enheden får til opgave at etablere en klar procedure med Kriminalforsorgen og med politiet om borgere, der løslades og hvor der er bekymring om radikaliseringsrisiko.

Ekspertgruppen foreslår, at det undersøges, om en løsladelse før tid kan gøres betinget af, at borgeren samarbejder med de offentlige myndigheder, f.eks. ved at deltage i exit- eller mentorprogrammer og/eller medvirke ved en psykiatrisk udredning. De juridiske muligheder for en sådan betingelse skal undersøges nærmere.

En national forankring af initiativet vil være oplagt med Justitsministeriet som overordnet ansvarlig. Ekspertgruppen anbefaler derfor, at Københavns Kommune tager kontakt til Justitsministeriet og Kriminalforsorgen.

Der bør også være dialog med relevante boligorganisationer, når radikaliserede borgere løslades og opholder sig i et boligområde.

Målgruppen for indsatsen er borgere, der under afsoning har udvist en adfærd, der har givet anledning til bekymring for radikaliseringsrisiko, og som enten prøveløslades eller løslades efter endt straffeløsladelse fra varetægtsfængsel ved en dommer eller fra sikrede institutioner.

## Støtte til forældre og pårørende

Ekspertgruppen anbefaler, at Københavns Kommune iværksætter nye eller understøtter eksisterende initiativer til støtte af de unges forældre og pårørende.

---

### ► Støtte til forældre og pårørende

Ekspertgruppen anbefaler, at Københavns Kommune i samarbejde med de relevante ministerier og styrelser understøtter familier og pårørende til radikaliseringsstruede unge gennem:

- Kurser målrettet socialt udsatte forældre og relevante pårørende med fokus på styrkelse af forælderollen, styrkelse af kompetencer i hverdagen (forældreintra m.v.) samt større kendskab til rettigheder, forpligtelser og normer i samfundet.
- Forældrenetværk, hvor forældre til unge, der er rejst til konfliktområder, kan mødes regelmæssigt for at få støtte og sparring i forhold til deres situation.
- Udbygning af arbejdet med forældrecoaches, som kan støtte forældre og nære pårørende til unge i risiko for radikaliseringsrisiko eller unge i ekstremistiske miljøer.

---

I dag er der målrettede forældretilbud til radikaliseringsstruede unge i regi af VINK gennem forældrecoaches og tilbud om etablering af forældrenetværk for forældre til unge, der er rejst til konfliktområder. I sagerne er der visse træk, som kræver særlig opmærksomhed. Det er f.eks. alenemødre, hvor faren ikke er til stede eller er fraværende efter en skilsmisse. Kontakten med forældrene viser et behov for støtte til forælderollen, og til hvordan de håndterer unge, som i flere år har udfordret sociale autoriteter, herunder forældrenes autoritet. I nogle sager har det vist sig, at forældrene og de unge er socialt udsatte og lever socialt afsondret fra det øvrige samfund. Nogle af forældrene er uden beskæftigelse pga. lave sproglige og faglige kompetencer, og de unge har ofte forud for radikaliseringsrisiko udvist antisocial adfærd og social mistro som kriminalitet, højt skolefravær og voldelig og grænseoverskridende adfærd.

Der er behov for at øge målrettede indsatser, som tidligt støtter og stiller krav til både forældrene og de unge. Dette kræver en bredere forebyggelsesindsats med koordinering på tværs af forvaltninger. Indsatsen skal være helhedsorienteret og må ikke begrænses til den unges risikoadfærd og radikaliserings. Der skal derfor også være fokus på forældrerens beskæftigelsessituation, og om der er behov for at undersøge mindre søskendes sociale udvikling og trivsel.

I VINKs sager er børn og unge, der vokser op i familier, som er udsatte og marginaliserede, ligeledes et træk, der kræver opmærksomhed. I disse familier er der en øget risiko for mistrivsel og sociale problemer. En del forældre, herunder alenemødre står uden for arbejdsmarkedet og føler sig ekskluderede fra det øvrige samfund, og det kan være særligt udfordrende for dem at støtte deres børn i skole- og fritidslivet og i en tryk opvækst.

Ekspertgruppen anbefaler, at Københavns Kommune styrker støtten til forældre og nære pårørende i disse familier. Formålet er, at gøre de unges forældre og øvrige pårørende bedre i stand til at forstå og engagere sig i de unges tilværelse, herunder skole- og fritidslivet, overgangen fra barn til voksen og den unges integration i det omkringliggende samfund i øvrigt.

Derfor foreslår ekspertgruppen, at Københavns Kommune i samarbejde med Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet (denne opgave er blevet flyttet fra Socialstyrelsen til det nyoprettede ministerium) tilbyder kurser til forældre og pårørende fra udsatte familier om rollen som forælder, opdrager og rollemodel. Der skal derfor være målrettede indsatser, som styrker de pårørendes muligheder for at støtte den unge i at forlade det ekstremistiske miljø, og som giver de pårørende bedre mulighed for at håndtere deres frustration og frygt for den unges fremtid.

Endvidere vil en målrettet indsats over for forældre og øvrige pårørende også gøre dem bedre i stand til at støtte eventuelle søskende til en radikaliseret i at undgå lignende livsbane.

Derfor foreslår ekspertgruppen, at Københavns Kommune etablerer et forældrenetværk for forældre til unge, der er rejst til konfliktområder, samt udbygger kommunens tilbud om forældrecoaches til forældre og pårørende til radikaliseringsstruede og radikaliserede unge.

Målgruppen for indsatsen er forældre og pårørende, der er udfordret af radikalisering.

### Styrket indsats over for marginaliserede unge

Ekspertgruppen anbefaler, at Københavns Kommune styrker eksisterende opsøgende indsatser for at reducere og forebygge tegn på radikalisering blandt marginaliserede unge.

---

#### ► Styrket indsats overfor marginaliserede unge

Københavns Kommune styrker indsatsen overfor marginaliserede unge via:

- En plan for styrkelse og målretning af opsøgende indsatser for at skabe kontakt til flere borgere og opfange flere forskellige former for ekstremisme.
  - Udbygning af eksisterende mentorindsats i VINK-regi.
  - En lillebrorindsats med øget opmærksomhed på begyndende negativ adfærd hos mindreårige unge, som er sammen med og påvirkes af ældre unge, der er involveret i ekstremistiske eller kriminelle miljøer.
  - Kurser om vredeshåndtering for unge, der skaber udfordringer i skoler, uddannelsesinstitutioner og boligområder.
-

I dag eksisterer kommunale og boligsociale opsøgende indsatser i udsatte boligområder, som skaber relation til målgruppen af marginaliserede unge. Indsatserne har fokus på forebyggelse af risikoadfærd som kriminalitet, og styrkelse af målgruppens sociale og faglige kompetencer og fritidsliv. Der er dog ikke et særligt fokus på den risikoadfærd, der er forbundet med radikaliserings. VINK og beredskabet har erfaret i sager omkring udrejse og tilknytning til militante islamistiske miljøer, at mange af de udrejste unge over 18 år er opvokset i udsatte boligområder og har haft en besværlig skolegang og begået kriminalitet. Forældrene har ofte psykosociale udfordringer og enten lav eller ingen tilknytning til arbejdsmarkedet. I flere sager er denne gruppe af udsatte unge visiteret til beredskabet, når de er blevet så radikaliseret, at de enten er udrejst eller taler om udrejse. På dette sene tidspunkt er handlemulighederne begrænsede i forhold til en mentorindsats.

Beredskabet og VINK har behov for, at kommunale indsatser tidligere opdager radikaliseringsbekymringer. Dette kan bedst ske og styrkes ved opsøgende indsatser, som har nærhed til unge fra disse udsatte lokalområder. Indsatser med en mentor, gadeplansarbejder eller støtte-kontaktperson har bedre forudsætninger for positiv effekt, hvis der sættes målrettet og tidligere ind overfor både udsatte unge og de anti-sociale fællesskaber, der eksisterer i lokalområdet.

I en del udsatte boligområder eksisterer en lille gruppe primært unge mænd, som finder identitet i antisociale fællesskaber. De definerer sig i opposition til samfundet og fylder meget i forhold kriminalitet og utryghedsskabende adfærd. Disse unge er ofte fra marginaliserede familier, som har en ringe tilknytning til arbejdsmarkedet. De er en del af en lokal subkultur, hvor gadesocialisering og den hierarkiske position i et fællesskab er betinget af viljen til at udøve kriminalitet, vold og skabe uro samt loyaliteten overfor gruppens ældre unge.

En stor del af målgruppen henvender sig ikke af egen fri vilje til kommunen. Dog viser erfaringen, at det er muligt at rykke marginaliserede borgere, når en kontakt først er etableret. Der er desuden en løbende rekruttering af lokale yngre unge (de såkaldte lillebrødre) til lokale kriminelle og ekstremistiske fællesskaber, som er i modstand til samfundet. Der skal være en systematisk opfølgning og opmærksomhed på søskende til radikaliserede unge, da der kan være risiko for negativ påvirkning eller anden mistrivsel.

Eksisterende opsøgende indsatser som f.eks. Ny Start, Københavnerteamet, opsøgende fritids- og ungdomsklubmedarbejdere, fremskudt beskæftigelsesindsats samt opsøgende boligsociale medarbejdere bør styrkes og målrettes, så de kan identificere og skabe kontakt til begge målgrupper af yngre og ældre unge. På den måde sker der både en tidlig forebyggelse og en øget mulighed for at opfange og skabe overblik over flere forskellige former for radikaliserede miljøer i lokalområdet. Ekspertgruppen lægger vægt på dialog og samarbejde med lokale professionelle og frivillige aktører, der i deres arbejde møder marginaliserede unge. Den opmærksomhed, der allerede er på disse marginaliserede unge, kan med fordel øges og opmærksomhed omkring radikalisering inkorporeres bedre i den.

Formålet er at sikre, at de marginaliserede unge ikke isoleres men møder professionelle, der kan gå i dialog med dem om muligheder og brobygge til f.eks. sportsklubber, forenings- og kulturliv, eller til beskæftigelse og uddannelse. Dette vil desuden fremme socialiseringen med individer udenfor lokalområdet.

Ekspertgruppen vurderer, at der skal sættes tidligt og systematisk ind på at fastholde lillebrødrene i en konstruktiv skolegang samt et aktivt fritidsliv, så de kan se, at der er andre muligheder end de ældre unges antisociale fællesskaber, herunder ekstremistiske fællesskaber.

Ekspertgruppen anbefaler, at Københavns Kommune laver en plan for at styrke og målrette den opsøgende indsats overfor marginaliserede unge i udsatte boligområder med et skærpet fokus på samarbejde mellem forvaltningernes opsøgende arbejde.

Desuden skal unge i målgruppen have tilbud om at deltage i kurser i vredeshåndtering, og medarbejdere skal opkvalificeres til at kunne gennemføre kurser i vredeshåndtering. For en del af målgruppen vurderes der at være et udvidet behov. Ekspertgruppen anbefaler, at der for disse etableres et professionelt tilbud, der rettes bredere mod psykologiske/psykiatriske problemstillinger og antisocial og voldelig adfærd mere generelt.

Målgruppen for indsatsen er:

- Marginaliserede unge mænd og lillebrorgruppen, som er i fare for rekruttering
- Forældre inddrages efter samtykke i indsatsen, uanset om de unge er over eller under 18 år
- Relationsmedarbejdere med kontakt til marginaliserede unge

## Opkvalificering af sundhedspersonale

Ekspertgruppen anbefaler, at Københavns Kommune styrker muligheden for, at sundhedspersonalet opdager bekymringstegn på radikaliserings i mødet med borgerne.

---

### ► Opkvalificering af sundhedspersonale

Københavns Kommune udarbejder en samlet plan for at opkvalificere sundhedspersonale, så de i højere grad bliver i stand til at opdage bekymringstegn på radikaliserings. Det kan ske ved, at bekymringstegn for radikaliserings integreres i:

- Eksisterende (efter)uddannelse for sundhedspersonale med kontakt til børn og unge i København, i første omgang for personale fra Københavns Kommune og på sigt personale i Region Hovedstaden.
- Vejledninger om bekymringstegn hos børn og unge med fokus på radikaliserings.

---

I København er sundhedspersonale hver dag i berøring med mange borgere i og uden for deres hjem. Som det er i dag, har Københavns Kommune ikke haft særligt fokus på at understøtte sundhedspersonalets opmærksomhed på bekymringstegn på radikaliserings i mødet med borgeren. Der ligger således et uudnyttet potentiale for at opdage radikaliseringsstegn tidligt hos en faggruppe, som netop har en stor kontakt til borgerne. Ekspertgruppen har besøgt Homeoffice i London, som har opkvalificeret frontmedarbejdere fra sundhedsvæsenet i at opfange bekymringstegn på radikaliserings på lige fod med andre tegn på mistvivl.

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunen undersøger, hvordan eksisterende kurser og efteruddannelse for sundhedspersonale i Københavns Kommunen med kontakt til børn og unge udvides med undervisning i bekymringstegn på radikaliserings. Herunder bør der være praktisk vejledning i, hvordan personalet underretter om konkrete tilfælde, så bekymringer håndteres efter normal procedure. Det kan desuden undersøges om undervisningen ligeledes kan udvides til at omfatte sundhedspersonale i Region Hovedstaden.

I praksis har sundhedspersonale i dag fokus på bekymringstegn, når f.eks. sundhedsplejersker er opmærksomme på tegn på mistvivl blandt små børn. Fokus på bekymringstegn om radikaliserings er derfor en udvidelse af eksisterende tegn, som sundhedspersonale er trænet til at opdage. Opkvalificeringen skal ikke ændre på den eksisterende praksis og regler for videregivelse af oplysninger, som fortsat skal ske efter de retningslinjer som sundhedspersonale følger i dag.

Ekspertgruppen anbefaler desuden, at Københavns Kommune undersøger muligheden for at målrette en særlig information om bekymringstegn på radikaliserings til relevant sundhedsfagligt personale med stor unge- eller familiekontakt. Det kan f.eks. ske ved at opdatere eksisterende vejledninger om bekymringstegn hos børn og unge eller udarbejde en ny handlevejledning. Det bør i den forbindelse undersøges om tegn på radikaliseringsbekymringer kan indarbejdes i Københavns Kommunes nuværende handlevejledning, "Når du er bekymret for et barn eller en ung" og derigennem udbredes til sundhedspersonalet.

Målgruppen for en bred indsats i forbindelse med eksisterende kurser og efteruddannelse er relevant sundhedspersonale med kontakt til børn og unge primært fra Københavns Kommune. Det er f.eks. læger, sundhedsplejersker, psykiatrimedarbejdere og sygeplejersker. Der skal primært være fokus på sundhedspersonale, som håndterer borgere op til 40 år. Målgruppen for en specifik indsats kan være sundheds- og sygeplejersker.

## Styrket samarbejde med boligselskaber

Ekspertgruppen anbefaler, at Københavns Kommune styrker samarbejdet med den boligsociale indsats i boligselskaberne.

---

### ► Styrket samarbejde med boligselskaber

Københavns Kommune styrker samarbejdet med den boligsociale indsats i boligselskaberne via:

- Opkvalificering af relevante lokale frontmedarbejdere omkring opmærksomhed på bekymringstegn.
- Styrket information af lokale frontmedarbejdere, bestyrelsesmedlemmer og beboere om, hvor de kan henvende sig i tilfælde af bekymringer.
- Måltrettede informationsoplæg for at øge kendskab til radikaliseringsudfordring samt skabe tryghed.

Ekspertgruppen opfordrer samtidig til, at mulighederne for at inddrage boligselskaberne i en informationsudveksling om løsladelser af radikaliseringsstruede unge bør undersøges.

---

Der sker i dag en stor opsøgende indsats i boligområderne, som komplementerer folkeskolens dannelse ved f.eks. at hjælpe med lektier, inddragelse af unge i lokale lommepegeprojekter m.v. Udover kommunale frontmedarbejdere findes en anden vigtig frontmedarbejdergruppe, nemlig frontmedarbejderne i de boligsociale indsatser i boligselskaberne. Ud af de 60 henvendelser om konkrete bekymringer om radikalisering, som VINK modtog i 2014, kom de 9 fra boligsociale medarbejdere. Der er behov for, at kommunens antiradikaliseringsindsats får en endnu tættere relation til boligselskabernes frontmedarbejdere end i dag, da ikke alle er bekendt med kommunens tilbud, og der ligger derfor et endnu ikke uudnyttet potentiale. Det er vigtigt at have en tæt relation til boligselskaberne, så de systematisk henvender sig tidligt til beredskabet i tilfælde af bekymringer om radikalisering.

Der er et stort potentiale i den nære kontakt boligselskabernes boligsociale medarbejdere har til lokale beboere. Den tætte borgerkontakt gør, at de boligsociale medarbejdere kan være de første til at se en ændret adfærd hos en beboer, der kan være udtryk for radikalisering. De boligsociale medarbejdere har en stor kontaktflade og viden i lokalområderne, men ved ofte ikke hvordan de skal håndtere bekymrende adfærd. I forlængelse af regeringens handleplaner er det derfor vigtigt, at disse medarbejdere har kendskab til og indsigt i radikalisering og samtidig har adgang og kendskab til brugen af relevante støttende, forebyggende indsatser og handlemuligheder.

Den nære borgerkontakt gør samtidig, at de boligsociale medarbejdere har en stærk base for at gå ind og slå ring og styrke netværket omkring unge, som er i risiko for negativ påvirkning fra kammerater. Boligselskaberne har dermed også mulighed for at være ekstra opmærksomme på at styrke netværket omkring kammerater til løsladte, som eventuelt kan blive udsat for uheldig påvirkning fra den løsladte. Skal boligselskaberne kunne udnytte den nære kontakt og tillid, som de har i boligområderne, kræver det dog, at boligselskaberne bliver informeret i god tid inden løsladelser og desuden om domfældelser i alvorlige sager begået i området eller i tilknytning til området. Ligeledes vil det være hensigtsmæssigt med en indsats i forhold til beboere i områder, hvor en borger anholdes eller har boet inden en anholdelse i forbindelse med radikalisering. Ransagninger og aktioner i området kan virke skræmmende og en opsøgende dialog vil styrke trygheden.

VINK og beredskabet har i 2014 oplevet stigende henvendelser fra frontmedarbejdere i de boligsociale indsatser. Det har især handlet om bekymringer i forbindelse med beboere udrejst til konfliktområder, og radikaliserede miljøers rekruttering i lokalområdet. Henvendelserne førte til et samarbejde med de boligsociale indsatser, som især efterspørger vidensoplæg til personale og beboere om lokale udfordringer med radikalisering. Endelig har beredskabet foretaget hjemmebesøg for at kvalificere radikaliseringsbekymringer om borgere bosiddende i et boligsocialt område.

Ekspertgruppen vurderer derfor, at det er nødvendigt, at der bliver lavet en systematisk kompetenceopbygning af frontmedarbejderne i den boligsociale sektor i København med særligt fokus på at opfange bekymringstegn, der kan indikere begyndende radikalisering. Samtidig skal medarbejderne vide hvilken instans i Københavns Kommune, de skal henvende sig til i tilfælde af bekymringer om radikalisering.

Det er vigtigt i et samarbejde med boligsociale indsatser at være opmærksom på, at de ikke arbejder ud fra et fokus på radikalisering, men snarere ud fra et fokus på at styrke beboerdemokrati og lokalt fællesskab. De fleste boligområder ønsker ikke et radikaliseringsstigma. Samarbejdet skal derfor være målrettet relevante medarbejdere og beboere.

Ekspertgruppen anbefaler, at Københavns Kommune går i systematisk dialog med de boligsociale indsatser omkring et samarbejde om opkvalificering og information i forhold til frontmedarbejdere, bestyrelsesmedlemmer og beboere. Ekspertgruppen anbefaler samtidig, at mulighederne for at inddrage boligselskaberne i en informationsudveksling om løsladelser af radikaliseringstruede unge undersøges.

Målgruppen for indsatsen er frontmedarbejdere i de boligsociale organisationer.

## Styrket vidensdeling med relevante byer

Ekspertgruppen anbefaler, at Københavns Kommune styrker vidensdeling med relevante byer.

---

### ► Styrket vidensdeling med relevante byer

Københavns Kommune styrker vidensdeling med relevante byer via:

- Kontakt til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om oprettelse af et vidensdelingforum mellem ledelsesniveauet i relevante kommuner samt nationale aktører.
  - Konferencerække mellem relevante kommuner i Danmark om forebyggelse af radikalisering, en nordisk konference samt en konference med relevante byer målrettet medarbejdere i Københavns Kommune.
- 

Flere af de radikaliserede eller radikaliseringstruede unge, som færdes i København, har bopæl i omegnskommunerne. Andre kommuner har ikke nødvendigvis en radikaliseringsindsats, og det vil således være hensigtsmæssigt at etablere et forum for vidensdeling, der kan erfaringsudveksle og fremme realiseringen af lokalt drevne indsatser til forebyggelse af radikalisering. Selvom en ung bor i en anden kommune, kan selve radikaliseringen og aktivismen foregå i et miljø i Københavns Kommune. Der er derfor behov for, at Københavns Kommune kan udveksle viden med den relevante kommune.

VINK har i 2014 været involveret i ca. 7 sager om radikaliserede eller sårbare unge i omegnskommuner. I størstedelen af disse sager er kontakten initieret af omegnskommunerne. Erfaringen i disse sager viser et behov for at styrke udviklingen af lokale indsatser, der kan håndtere radikaliserede unge. Desuden vil et forum til vidensdeling styrke muligheden for deling af erfaringer og viden om radikaliserede borgere mellem Københavns Kommune og omegnskommunerne.



Ekspertgruppen vurderer, at det vil være hensigtsmæssigt, hvis Københavns Kommune i forlængelse af vidensdeling med nabokommuner tager kontakt til ministeriet og drøfter muligheden for etablering af et samarbejdsforum mellem ledelsesniveauet i relevante kommuner samt de nationale aktører på radikaliseringsområdet. Det giver relevante kommuner mulighed for at blive bedre rustet til at håndtere det strategiske omkring radikaliseringsforebyggelse.

Desuden foreslår ekspertgruppen, at der etableres en konferencerække mellem relevante kommuner i Danmark om forebyggelse af radikalisering, og at udvalgte nordiske byer som Göteborg og Oslo inviteres til at udveksle erfaringer og best practice ved en nordisk konference med Københavns Kommune som vært.

Der bør desuden arrangeres en konference målrettet medarbejderne, der arbejder med anti-radikalisering i Københavns Kommune. Konferencens formål bør være at præsentere bedste redskaber og den nyeste viden om, hvad der kendetegner radikaliserede borgere, hvordan man identificerer dem som fagperson, samt hvad man gør herefter.

Målet med indsatsen er styrket vidensdeling med omegnskommuner og andre relevante byer for at fremme håndteringen af radikaliserede eller radikaliseringstruede unge med bopæl i omegnskommunerne og andre byer, som indgår i radikaliserende miljøer i København.

## Fokus på voldsramte familier og flygtningefamilier med traumer

Ekspertgruppen anbefaler, at Københavns Kommune styrker indsatserne rettet mod voldsramte familier og flygtningefamilier med traumer.

---

### ► Fokus på voldsramte familier og flygtningefamilier med traumer

Københavns Kommune laver en handleplan for at styrke kommunens indsatser rettet mod familier med vold og flygtningefamilier med traumer. Planen bør have fokus på:

- Styrke arbejdet med at screene og udrede traumatiserede flygtningefamilier, herunder særligt familier, som har været i Danmark i mere end tre år og dermed ikke længere er under Integrationsloven.
- Styrke tilbud til traumeramte familier med en helhedsorienteret indsats.
- Styrke frontmedarbejdernes kvalifikationer til at arbejde med sårbare borgere, herunder voldsramte og traumatiserede familier.

Ekspertgruppen anbefaler desuden, at staten sikrer udvikling af behandlingstilbud specifikt for de flygtningefamilier, hvor der er vold i familien.

Der bør udarbejdes en samlet handleplan, som fastlægger, hvordan målgruppen kan identificeres, og hvilke indsatser familierne kan tilbydes.

---

I dag screenes de forholdsvis få nye flygtninge og familiesammenførte til flygtninge i modtagelsen i Jobcenter Copenhagen International for primære og sekundære traumer<sup>6</sup>. Det sker som led i en helhedsvurdering af den enkelte. Tilflyttende flygtninge fra andre kommuner omfattet af Integrationsloven tilbydes også en helhedsvurdering, hvis de ikke har fået foretaget en allerede. Når Jobcenter Copenhagen International identificerer en traumatiseret eller sekundært traumatiseret person henvises vedkommende til CAB NOOR (Center for Afklaring og Beskæftigelsesindsats for flygtninge og indvandrere med traumer). Formålet er relevant uddannelse og beskæftigelse.

---

6: I 2014 modtog Københavns Kommune 15 flygtninge direkte overgivet fra Udlændingestyrelsen



Erfaringer i arbejdet med udsatte unge viser, at individer, der er vokset op i en familie præget af vold eller en flygtningefamilie med traumer, oftere end andre unge bliver indfanget i en kriminel løbebane. Seneste udvikling med herboende unge, der rejser til konfliktområder, og deltager i militante miljøer har vist, at nogle af disse unge har forældre med traumer. De unge kan betegnes som sekundært traumatiserede og er desuden overrepræsenteret på sikrede institutioner og i fængsler. Traumer kan desuden ofte komme til udtryk i udadreagerende adfærd og modstand mod systemet eller det danske samfund.

Alvorlige traumer hæmmer menneskers evne til at tage vare på sig selv og deres børn. Ofte er det ikke viljen, men mangel på ressourcer og kompetencer i forhold til at udfylde forælderrollen. Det er ligeledes væsentligt, at forældrene ofte ubevidst videregiver deres traumer til deres børn.

Ekspertgruppen anbefaler, at Københavns Kommune sætter yderligere fokus på traumeramte familier.

Problemstillingen om nedarvede traumer og negativ social arv gør sig imidlertid ikke alene gældende for nytilkomne flygtninge eller familiesammenførte, men også allerede herboende flygtninge, socialt udsatte og dysfunktionelle familier generelt. Ekspertgruppen anser det derfor for væsentligt, at screeningen udbredes til også at rumme personer, som har haft ophold i landet længere tid.

Ekspertgruppen peger på følgende initiativer:

- a. Styrkelse af arbejdet med at screene og udrede traumatiserede flygtningefamilier, herunder med særlig fokus på familier, som har været i Danmark i mere end tre år og dermed ikke længere er under integrationsloven. I denne screenings- og udredningsproces kan der bl.a. fokuseres på radikaliseringsstegn. Det bør i den forbindelse afdækkes nærmere hvilke værktøjer, som findes til at screene og udrede traumatiserede flygtningefamilier.
- b. Tilbud om en helhedsorienteret indsats til traumeramte familier med fokus på både forældre og børn og et tæt koordinerende samarbejde mellem alle involverede forvaltninger og eksterne aktører.
- c. Specialiserede behandlingstilbud til traumatiserede flygtningefamilier, hvor der udover fokus på forældrenes traumer også er fokus på familien (som eksempelvis hos DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur, hvor der er opmærksomhed på hele familiens trivsel i behandlingen).

Målgruppen for indsatsen er:

- Traumatiserede flygtningefamilier, både nytilkomne og familier, der ikke længere er under Integrationsloven
- Frontmedarbejdere i modtagelserne i både Socialforvaltningens borgercentre og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen

Ekspertgruppen anbefaler, at de relevante ministerier sikrer udvikling af behandlingstilbud specifikt for de flygtningefamilier, hvor der er vold i familien. Vold i flygtningefamilier er relativt hyppigt forekommende, men det er ofte vanskeligt at afdække, og der mangler i dag behandlingstilbud, som er specialiseret til disse familier. Ekspertgruppen anbefaler derfor, at staten sikrer, at der udvikles et specialiseret tilbud på dette område. DIGNITY har i 2015 opstartet et projekt med fokus på udvikling af metoder til behandling af voldsramte flygtningefamilier. Erfaringer herfra vil kunne inddrages.

## Styrket kontakt med radikaliserede miljøer

Ekspertgruppen anbefaler, at Københavns Kommune styrker kontakten med radikaliserede miljøer.

---

### ► Styrket kontakt med radikaliserede miljøer

Københavns Kommune bør styrke kontakten med radikaliserede miljøer ved:

- At kommunale frontmedarbejdere får et mandat til at kontakte radikaliserede individer og miljøer.
- At frontmedarbejdere i lokalområder opsøger radikaliserede miljøer for at styrke kontakt og relationen med individer og deres pårørende, samt styrker viden om radikalisering.

Formålet er så tidligt som muligt at forhindre unge i at blive radikaliserede i risikomiljøer.

---

VINK har i flere radikaliseringsager set et behov for målrettet at opsøge radikaliserede miljøer for at komme i dialog med gruppens individer, der ofte bliver overladt alene i et risikomiljø.

Der er i dag ikke en systematisk indsats med opsøgende arbejde og dialog med individer i radikaliserede miljøer. Dette har resulteret i, at nogle unge, som har været tilknyttet disse miljøer, ikke er blevet kontaktet og vejledt af mentorer eller andre professionelle medarbejdere. Det kan betyde, at den unge socialiserer med et radikaliseret miljø, uden at der er professionelle, forældre eller andre voksne, der griber ind. I værste fald kan dette betyde, at den unge uden indgriben bliver radikaliseret og voldssparat i et radikaliseret miljø.

Radikaliseringen er typisk sket i socialisering med risikomiljøerne og gennem propaganda på internettet. Baseret på VINK's og beredskabets erfaringer med disse risikomiljøer, skal der være en målrettet social indsats mod individer i risikomiljøer for at støtte dem og deres nærmeste pårørende med at håndtere en begyndende radikaliseringsproces. Indsatsen skal være en social indgriben med mentorstøtte, støtte til uddannelse, beskæftigelse og styrkelse af relationer til individer udenfor risikomiljøet, som tilsammen kan fremme individets motivation til at bryde med risikomiljøet.

Ekspertgruppen anbefaler, at Københavns Kommunes opsøgende indsatser, herunder VINKs indsats og andre opsøgende indsatser i lokalområder, målrettet og proaktivt tager kontakt til individer i radikaliserede miljøer og deres nærmeste netværk særligt forældre og familie.

Ekspertgruppen anbefaler derfor et mandat til den opsøgende indsats og kontakt med radikaliserede individer og miljøer.

Denne indsats vil forøge mulighederne for kontakt og relation med radikaliserede og radikaliseringsstruede individer og deres familier. Samtidig vil et mandat styrke muligheden for at opsøgende medarbejdere tidligt møder borgere, der af forskellige grunde har mistet tilliden til den eksisterende samfundsindretning. En målrettet og øget kontakt med radikaliseringsstruede individer og forældrene vil styrke mulighederne for tidligere at opfange tegn på radikalisering. Den opsøgende indsats kan samtidig brobygge til relevante myndigheder. Indsatsen kan desuden skabe et større overblik og mere viden om radikalisering. Forud for henvendelse til individer i disse miljøer bør det altid overvejes, hvordan man bedst etablerer dialog og kontakt.

Formålet med forslaget om styrket kontakt med individer i radikaliserede miljøer er at intervenere så tidligt som muligt i personers eventuelle radikaliseringsproces. Den opsøgende indsats skal sikre, at radikaliserede borgere kommer ud af radikaliserede miljøer og bliver integreret i normalsamfundet f.eks. via arbejde, uddannelse og tilknytning til positive rollemodeller. Det er en proaktiv indsats, der har til formål at få individerne og familierne væk fra risikomiljøernes negative påvirkning og risikoadfærd.

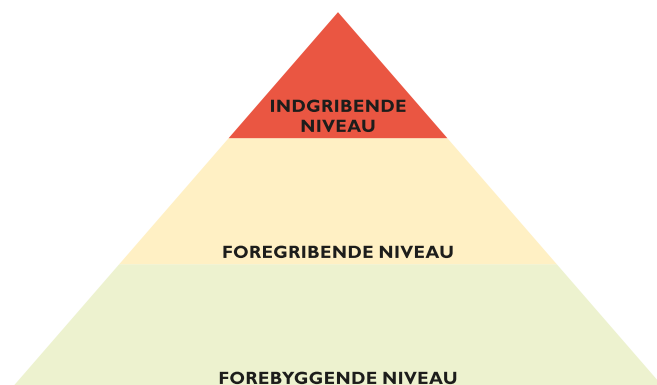
Målgruppen er:

- Radikaliserede og radikaliseringsstruede borgere i radikaliserede miljøer
- Forældre og familiemedlemmer til radikaliserede eller radikaliseringsstruede individer

---

# EKSPERTGRUPPENS ANBEFALINGER

## 5.4. Det indgribende niveau



---

### Indsatser til udsatte borgere, der er radikaliserede eller sårbare overfor radikalisering samt hjemvendte fra konfliktområder

Ekspertgruppen anbefaler, at Københavns Kommune styrker indsatsen for at afhjælpe radikalisering blandt borgere, der allerede er tilknyttet ekstremistiske miljøer eller er sårbare overfor at blive radikaliserede samt hjemvendte borgere fra konfliktområder.

---

#### ► Indsatser til udsatte borgere, der er radikaliserede eller sårbare overfor radikalisering samt hjemvendte fra konfliktområder

Københavns Kommune styrker indsatsen for udsatte radikaliserede borgere og hjemvendte borgere fra konfliktområder ved at:

- Tilbyde en helhedsorienteret exitindsats på tværs af kommunens forvaltninger til radikaliserede og traumatiserede borgere.
- Tilbyde en særlig indsats blandt københavnere, der i forbindelse med deres afsoning i Kriminalforsorgen, er særligt sårbare for radikalisering.
- Udvikle samarbejdet med Region Hovedstaden og DIGNITY om udredning og behandling af radikaliserede borgere med psykiske udfordringer og sindslidelser.

---

Det kræver en helhedsorienteret og skræddersyet indsats, hvis modborgere skal blive til medborgere. Ekspertgruppen vurderer derfor, at der er behov for en tværgående, tværfaglig og helhedsorienteret indsats overfor radikaliserede borgere, borgere der afsoner eller er i varetægt og som er særligt udsatte for radikaliseringsprocesser samt hjemvendte borgere fra konfliktområder.

## Helhedorienteret exitindsats

Københavns Kommune har erfaringer med exitprogrammer fra det kriminalpræventive felt – herunder erfaringer med screeningsredskaber, evidensbaserede metoder og tværfagligt samarbejde i og uden for kommunen, som kan danne udgangspunkt for etableringen af en exitindsats for radikaliserede borgere. Exitprogrammet på det kriminalpræventive felt er forankret i Socialforvaltningens Enhed for Kriminalpræventive Programmer (EKP) og er for borgere, der ønsker at forlade bander eller en kriminell livsførelse. Exitprogrammet kombinerer praktisk hjælp, støtte til personlig udvikling og en hurtig, tværfaglig og skræddersyet uddannelses- og jobindsats. Herunder har EKP erfaring med at arbejde med borgere, mens de afsoner eller er varetægtsfængslede.

Ekspertgruppen vurderer, at den programbaserede indsats i EKP kan danne grundlag for udvikling af en skræddersyet afradikaliseringssindsats i Københavns Kommune, som også bør give rum for iværksættelse af særlige aktiviteter, evt. eksterne, som er relevante for den enkelte borger.

Erfaringerne fra det kriminalpræventive felt viser, at individuelle indsatser omkring ekstremisme og antisocial adfærd er udfordrende og komplekst, og at det er afgørende med en stærk faglig og organisatorisk ramme omkring medarbejderne og indsatsen. Det er vigtigt, at kommunens indgribende og foregribende antiradikaliseringssindsatser på individniveau arbejder i samme retning, så man sikrer en effektiv ressourceudnyttelse og undgår parallelle organisationer. Ekspertgruppen peger derfor på, at de nuværende indsatser med mentorer og forældrecoaches i VINK bidrager til den programbaserede indsats i EKP i Socialforvaltningen. Derudover kan VINK opnormeres med en eller flere medarbejdere, der med fordel kan indstationeres i EKP, med henblik på sammen at udvikle og udføre et skræddersyet exitprogram for radikaliserede borgere. Hermed kan en gensidig kapacitetsopbygning og vidensdeling finde sted mellem de to fagområder omkring hhv. radikalisering og forebyggelse af kriminalitet. Dette ligger ud over de opgaver, som i dag løses af VINK og EKP. Opgaven vil derfor kræve en tilførsel af ressourcer.

## Psykiske udfordringer

En særlig udfordring i arbejdet med radikaliserede borgere er psykiske udfordringer og psykiatriske diagnoser.

Ifølge PET er 115 borgere udrejst til konfliktområder, som f.eks. Syrien og Irak. Over halvdelen af disse borgere er ifølge PET vendt hjem til Danmark, og dermed er der en risiko for krigstraumatiserede borgere, som ikke bliver udredt og behandlet. Samtidig har flere enkeltsager i København vist, at borgere, der er blevet radikaliseret, ofte har andre psykiske udfordringer og diagnoser som f.eks. ADHD og autisme.

Radikalisering er således i nogle tilfælde forbundet med psykiske problemstillinger og underliggende forstyrrelser, som ikke nødvendigvis er udredt og diagnosticeret. Der er eksempler på radikaliserede borgere, som ikke kan håndteres i normalsystemet på grund af disse psykosociale udfordringer. Samtidig er en stor andel af gruppen præget af høj forekomst af kriminogene risici. Der er derfor behov for systematisk screening, udredning og behandling af psykiske problemstillinger såvel som af kriminogene risici. Der er tale om en målgruppe af psykosocialt udsatte borgere, som ofte tidligere er faldet igennem i skolen og på arbejdsmarkedet m.v. Desuden har målgruppen ofte haft negative erfaringer med eksklusion samt frafald fra skoler og uddannelsessteder og dertil oplevelser med marginalisering.

Med afsæt i københavnske radikaliseringssager er det erfaringen, at nogle psykisk udfordrede individer bliver rekrutteret af radikaliserede miljøer. Via inklusion i et ekstremistisk fællesskab og socialisering med gruppens individer bliver de radikaliserede og får tildelt en rolle, oplever anerkendelse og social status. Der er derfor tale om en øget sårbarhed hos denne kategori af borgere, som skal håndteres med en hurtig indgriben, støtte og tilbud om udredning og behandling af traumatisering eller andre psykiske udfordringer.

VINK og beredskabet har i 2015 modtaget flere henvendelser om borgere med psykiske udfordringer, som fremsætter radikale udtalelser. Med afsæt i danske og udenlandske sager om radikaliserings er der behov for et øget fokus på psykisk udsatte borgere, der socialiserer med radikaliserede miljøer. I Danmark alene er flere borgere med diagnosen ADHD eller autisme blevet radikaliseret og har efterfølgende deltaget i militant aktivisme i konfliktområder, herunder et selvmordsangreb i Irak. Det er ikke psykisk udsathed, men koblingen mellem psykisk udsathed og socialisering med radikaliserede miljøer, der skaber øget risiko. Dette er i øvrigt også gældende for traumatiserede og sekundært traumatiserede individer, som ifølge PET udgør en del af de udrejste borgere til konfliktområder.

For de hjemvendte fra konfliktområder er der behov for en udredning af krigstraumer, som uden behandling kan udvikle sig til Posttraumatisk belastningsreaktion (PTSD) og i værste tilfælde føre til skade og vold på civile borgere. I det nuværende behandlingsregime erfarer beredskabet, at udredning og behandling er for langsommelig med lange ventetider. Der er derfor behov for at styrke arbejdet med at udrede radikaliserede og traumatiserede borgere og udvikle skræddersyede tilbud, der kan hjælpe målgruppen med støtte og behandling. Selvom der er forskel på herboende og hjemvendte radikaliserede borgere, så er der blandt de hjemvendte nogle som har samme behov for hjælp og behandling af psykiske og sociale problemer, som de herboende.

Ekspertgruppen vurderer derfor, at der med fordel kan etableres et tættere samarbejde med Region Hovedstaden og/eller DIGNITY's rehabiliteringscenter med det formål at styrke udredningen af radikaliseringsstruede borgere og påvirke udviklingen af skræddersyede behandlingstilbud til radikaliserede borgere med psykisk sygdom og forstyrrelser. Ekspertgruppen vurderer, at det vil kræve en ressourcemæssig prioritering af opgaven.

Samarbejdet kan fra kommunens side varetages i regi af de individuelle afradikaliseringssindsatser for radikaliserede borgere og hjemvendte fra konfliktområder, så den kommunale tværfaglige indsats støtter bedst muligt den psykiatriske eller psykologiske udredning og behandling i regionen eller DIGNITY – og omvendt – til gavn for borgeren.

Målgruppen for anbefalingen er:

- Borgere som er sårbare over for radikaliserings og i risiko for rekruttering til ekstremistiske miljøer – risikogrupperne.
- Borgere i Kriminalforsorgens varetægt, der udviser risiko for radikaliserings eller er radikaliserede.
- Radikaliserede borgere, der er motiveret for at forlade en radikaliseret livsstil.
- Hjemvendte borgere fra konfliktområder, der er motiveret for at forlade en radikaliseret livsstil.

# EKSPERTGRUPPENS ANBEFALINGER

## 5.5. Øget vidensniveau og analyse

### Øget vidensniveau og analyse

Ekspertgruppen anbefaler, at vidensniveauet på radikaliseringsområdet styrkes ved at iværksætte relevante analyser.

#### ► Øget vidensniveau og analyse

Ekspertgruppen anbefaler, at staten på forskningsniveau iværksætter en evaluering af eksisterende forebyggelsesindsatser effekt, herunder:

- Udvikling af metoder til måling af effekt.
- Analyse af udfordringer i forskellige landsdele for at klarlægge om erfaringer kan overføres, fx analyse af borgere, der er udrejst til konfliktområder.
- Integrering af evaluering i nye indsatser.
- Formidling og anvendelse af eksisterende forskning.

I Danmark, såvel som i en række andre lande, er der gennem de seneste ti år iværksat forskellige indsatser med henblik på at forebygge radikalisering. Der eksisterer ikke forskningsbaserede evalueringer af disse tiltag. Ekspertgruppen vurderer, at det vil være hensigtsmæssigt at tilvejebringe et reelt vidensgrundlag som grundlag for den fremtidige indsats.

En evaluering af effekterne i de eksisterende indsatser kan belyse, hvilke indsatser der skal fortsætte og evt. udvides, og hvilke der skal afvikles eller ikke kan overføres til andre sammenhænge. En evaluering vil også kunne afdække, om der findes udfordringer, som ikke løses af eksisterende tiltag og dermed bibringe et grundlag for en målrettet udvikling af nye indsatser, som er styret af behov. I udviklingen af metoder til evaluering af effekt foreslås det, at der besluttet et fælles operationelt resultat-/effektmålingsinstrument på individniveau baseret på allerede udviklede praksisnære evalueringsværktøjer. Som led i evalueringen kan der samtidig ske en målgruppeanalyse, herunder et fokus på årsagerne til radikalisering, på tværs af kommuner og landsdele med henblik på at kvalificere det grundlag, som forebyggelsesindsatserne baseres på. Der er bl.a. behov for en analyse af borgere, der er udrejst til konfliktområder.

Der findes en del forskning, undersøgelser og journalistik om radikalisering af unge og om unge, der er udrejst til konfliktområder, som med fordel kan bringes i anvendelse både til at skabe et overblik over viden om radikalisering af unge og som grundlag for design af den fremtidige indsats. Ekspertgruppen anbefaler, at den eksisterende viden på området samles, og at der herunder skabes overblik over centrale konklusioner og viden om de unges sociale baggrund og motivation. Der kan herunder nedsættes et bredt sammensat advisory board med henblik på at omsætte den tilgængelige viden.

# Bilag I

## Antiradikaliseringsindsatsen i København

Københavns Kommunes program for antiradikalisering, VINK (Viden-Inklusion-København), har eksisteret siden 2009. Det startede som et pilotprojekt og har siden arbejdet som viden- og rådgivningsenhed for medarbejdere i kommunen, der arbejder for tidlig forebyggelse af radikalisering og ekstremisme.

Indsatsen har fokus på at styrke inklusion af og dialog med unge, der kan være tiltrukket af ekstreme ideologiske eller religiøse fællesskaber. Blandt andet ved at give adgang til relevant viden, metoder og netværk. I indsatsen indgår desuden forældrecoaches og mentorer, som arbejder på at styrke forholdet i familien, få de unge i gang med eller tilbage i uddannelse eller et job – og støtter de unge i at dyrke fritidsinteresser, der fremmer deres sociale trivsel og udvikling. Samtidig tilbydes sparring og rådgivning til medarbejdere i skoler, klubber og institutioner om, hvordan de bedst forebygger begyndende tegn på radikalisering blandt unge. Derudover tilbydes også skræddersyede oplæg eller temadage på arbejdspladser, og der afholdes jævnligt tværfaglige dialogmøder med forskellige danske eller udenlandske oplæg om inklusion og tidlig forebyggelse af radikalisering.

I 2011 blev VINK indsatsen koblet tættere til den eksisterende SSP organisation. Samarbejdet havde til formål at sikre, at indsatsen og viden blev implementeret indenfor de allerede etablerede rammer i SSPs lokal- og ledergrupper. Derudover skulle samarbejdsaftalen sikre, at radikaliserede unge med kriminel eller bekymrende baggrund kunne håndteres i SSP i tæt samarbejde med VINK.



Siden 2011 har VINK via SSP netværket, løbende opkvalificeret og orienteret de tilknyttede SSP lokal- og ledergrupper om radikalisering og ekstremisme. SSP København håndterer sideløbende alle konkrete henvendelser om radikaliserede unge i SSP lokal- og ledergrupper ud fra SSP enkeltstats-konceptet, med bistand fra VINK. I regi af SSP forstås og behandles bekymringer omkring radikalisering som et blandt andre former for risikoadfærd, der kan lede til kriminel adfærd.

VINK-sekretariatet består i dag af to faste medarbejdere og løst tilknyttede og uddannede mentorer og forældrecoaches med forskellige faglige baggrunde. I 2015 er indsatsen – på grund af øget efterspørgsel og fokus på området – blevet styrket med 2 midlertidige medarbejdere. Derudover er der et tæt samarbejde med forskellige kommunale medarbejdere som socialrådgivere, jobkonsulenter, gadeplansmedarbejdere, SSP-konsulenter og skolelærere mv.

### Syriensberedskabet

I 2014 etableredes et såkaldt Syrienberedskab, hvor VINK i særlige sager samarbejder med SSP-København og Den Kriminalpræventive Sektion i Københavns Politi.

I forbindelse med konflikten i Syrien modtog Københavns Kommune i efteråret 2013 en anmodning fra PET om at etablere et Syriensberedskab. På baggrund af henvendelsen blev der i december 2013 indgået en aftale om etablering

af en beredskabsgruppe, som skulle håndtere alle henvendelser om danskere hjemvendte fra deltagelse i konfliktzoner i Syrien. Indsatsen var møntet på håndtering af navngivne unge, hjemvendte eller udrejste danskere til Syrien eller andre konfliktområder. Formålet var primært at drage omsorg og støtte hjemvendte danskere, der frivilligt henvender sig til beredskabet. En målrettet indsats overfor disse hjemvendte danskere, ville ud fra en faglig præventiv vurdering være med til at reducere en eventuel lyst og vilje til at volde skade. På den baggrund blev beredskabet forankret i SSP som den instans, der skulle sikre kontinuiteten i en indsats omkring udrejste danskere.

Syriensberedskabets opgave er hurtig kontakt til relevante forvaltninger, som kan vejlede borger til rette tilbud eller støtte. Der er ikke tale om et særtilbud eller særbehandling, men en hurtig afklaring af de eksisterende tilbud i kommune og stat. Hovedsigtet er strukturel inklusion af borgeren i samfundet, eksempelvis gennem uddannelse og job.

Sagsgangen for Syrienberedskabets medarbejdere vil typisk forløbe således, at der indledningsvis sker en visitation ved at beredskabets medarbejdere indbringer konkrete sager om bekymring for radikalisering. Disse sager bliver efterfølgende kvalificeret af beredskabets medarbejdere, som på den baggrund vurderer, om der skal visiteres videre til relevant sagsbehandling og indsatser, eller om sagen ikke er udtryk for radikalisering. Dette svarer til sagsbehandlingen af enkeltsager i regi af SSP København.

Ved bekymring om radikalisering laver beredskabet via ansvarshavende medarbejder (typisk medarbejder fra VINK eller SSP) en bestilling hos ad-hoc aktører – eksempelvis Jobcenter, Voksenenheden i Socialforvaltningen, Region Hovedstaden m.fl. Den ansvarshavende medarbejder sikrer koordination mellem beredskabet og andre eksterne aktører. Den ansvarshavende medarbejder følger sagen og orienterer løbende koordineringsenheden om bekymringssagens status.

Et vigtigt internt redskab i beredskabets enkeltsager er mentorindsatsen i regi af beredskabet. Indsatsen om mentorstøtte i beredskabets regi omfatter radikaliseringsstruede og radikaliserede borgere, herunder hjemvendte danskere fra konfliktområder. Indsatsen sker kun efter frivilligt samtykke fra borgeren. Mentorens primære rolle er at virke som brobygger mellem mentee og andre myndigheder f.eks. Jobcenter Skelbækgade, uddannelsessted eller praktiksted. Desuden har mentor en social og kognitiv rolle i forhold til at fremme mentees forståelse af samfundets indretning, hvor mentor bl.a. drøfter mentees livsvalg og ansvar for egen faglige og sociale udvikling. Mentorens rolle og fokus er rettet mod både den strukturelle og den kognitive integration af mentee.

Udover indsatsen om mentorstøtte til unge, har beredskabet en forældrecoachindsats rettet mod forældre, der har behov for individuel støtte til håndtering af hjemmeboende radikaliseringsstruet ung. Desuden yder beredskabet psykologisk støtte til forældre, som har en ung der er udrejst til et konfliktområde. Både mentorstøtte til unge og forældrecoaching bliver efter samtykke fra borgeren effektmålt ud fra progressionsskemaer, som udfyldes hver anden måned. Dette er et vigtigt redskab til opfølgning på indsatsen og løbende justeringer i samråd med mentor.

Som det fremgår af ekspertgruppens anbefalinger har der været et stigende antal bekymringshenvendelser i 2014 og 2015, og terrorangrebet i København den 14.-15. februar 2015 er der opstået et behov for en tættere koordination, øget mødefrekvens og udvidelse af kredsen af samarbejdspartnere i beredskabet. Ekspertgruppens anbefalinger indeholder blandt andet forslag til en nyorganisering af beredskabet for at styrke koordinationen og håndteringen af radikaliseringsstruede og radikaliserede borgere.



## Bilag 2

### Karakteristika ved enkeltsager om radikaliserings i Københavns Kommune

Følgende beskriver gennemgående fællestræk ved enkeltsager om radikaliserings i regi af VINK og Beredskabet. De generelle fællestræk knytter sig til sager omkring militant islamisme, da disse udgør størstedelen af sagerne i VINK og Beredskabet. Bemærk at de beskrevne fællestræk og bekymringstegn ikke udgør en tjekliste, men at sagerne er forskellige og derfor altid kræver en kvalificering.

#### Social baggrund:

- Bor alene med mor, far er fraværende. Ofte mange søskende i hjemmet.
- Mor har ofte lav eller ingen uddannelse eller lav eller ingen tilknytning til arbejdsmarkedet.
- Ofte sekundær traumatisering, som resultat af en eller begge forældres traumatisering.
- Primært ung mand i starten af tyverne.
- Bopæl i udsatte boligområder.
- Ofte kendt af forskellige sociale myndigheder.
- Ofte begået kriminalitet.
- Ofte en sporadisk og problemfyldt skolegang.
- Ofte lille viden om egen religion og religiøse tradition.
- Ofte adfærdsforstyrrelse f.eks. ADHD.
- Ofte omgang med antisociale individer og fællesskaber i nærområdet.

#### Bekymringstegn ved radikaliserings:

- Større grad af åbenlys aktivisme, deltagelse i demonstrationer og rekrutteringsvirksomhed.
- Ændret påklædning, adfærd, og udseende.
- Ændret internetadfærd ofte ensidigt forbrug af hjemmesider med militant islamistisk propaganda.
- Socialisering med kun én gruppe individer, gamle venner og slægtninge bortsorteres.
- Udtalelser bliver mere ideologiske, polariserende og følelsesladede.
- Fokus på forældrenes og slægtninges manglende religiøse praksis.
- Øget grad af social kontrol af andre muslimer.
- Øget forkyndelse og konflikter med personale og medstuderende på uddannelsessted.
- Større fravær og slutteligt uddannelsesfrafald.

#### Rekruttering foregår via:

- Kendte sociale relationer som venner og slægtninge, som er bro til militante islamistiske miljøer.
- Internettet og de sociale medier via Twitter, Youtube, Facebook og senere adgang til lukkede fora for militante islamistiske aktivister.
- Sammenkomster og møder i private hjem, gademission, opsøgende virksomhed i moskéer, studiekredse, foredrag, deltagelse i offentlige debatter og opsøgende aktiviteter i områder, hvor unge forsamles.

# Bilag 3

## Ekspertgruppens grundlag

Ekspertgruppen blev nedsat med Integrationsaftale 2015-16 med følgende aftaletekst for Strategi og handleplan for anti-radikalisering (VINK)

### Aftaletekst

*VINK er Københavns Kommunes videns- og rådgivningsenhed for medarbejdere med ungekontakt, som arbejder for tidlig forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme blandt unge. Der nedsættes en uafhængig ekspertgruppe, som skal give Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen input til at udvikle en stærk strategi og handleplan for kommunens anti-radikaliseringssindsats, der hviler på de bedste metoder nationalt og internationalt.*

Økonomi: 0,35 mio. kr. i 2015

### Formål

Storbyer i Europa er udfordret af en stigende radikaliserings blandt unge. PET vurderer, at mere end 100 danskere er udrejst til Syrien for at tilslutte sig det væbnede oprør.

Københavns Kommune har arbejdet med forebyggelse af radikaliserings siden 2010. Beskæftigelses- og Integrationsudvalget har nu besluttet at etablere en ekspertgruppe, der har til formål at komme med forslag til en strategi og samtidig levere anbefalinger til en styrket koordinering og organisering af kommunens fremadrettede indsats for bekæmpelse af radikaliserings. Ekspertgruppen skal bl.a. have fokus på at indsamle eksempler på gode metoder og koordinerede arbejdsange, der har vist sig virksomme i andre sammenhænge, herunder i andre lande.

Ekspertgruppen får til opgave at komme med anbefalinger til, hvordan antallet af radikaliserede unge kan nedbringes gennem:

1. styrket samarbejde, koordination og bedre dialog mellem BIF, BUF, SOF, ØKF (Sikker By), stat og politi samt andre relevante aktører (f.eks. moskeer, forældrenetværk og lokale bestyrelser i foreningslivet)
2. målrettet dialog med borgere og civilsamfundsaktører i lokalområder for at fremme tillid og tryghed til styrket håndtering af enkeltsager med radikaliserede unge
3. indsamling af vidensbaserede metoder til styrkelse af den brede forebyggelsesindsats mod radikaliserings af unge

Slutproduktet er en række anbefalinger, som VINK-indsatsen kan tage afsæt i.

### Indhold

#### Mødeaktivitet

Ekspertgruppen mødes cirka hver 6. uge fra januar til juni 2015.

#### Studietur og seminar

En mindre delegation fra ekspertgruppen tager på studietur i en europæisk storby med tilsvarende udfordringer som København og besøger nøgleaktører fra forskellige regeringsinstitutioner og ngo'er. Destinationen kunne f.eks. være Storbritannien/London, der har mange års erfaring med forebyggelse af radikaliserings eller Belgien, der har flest udrejsende syrienskrigere i forhold til befolkningens størrelse.

Desuden arrangeres et arbejdsseminar, hvor ekspertgruppen inviterer eksperter fra Europa, Canada og USA. Formålet er at indsamle viden om effektive metoder til forebyggelse af radikaliseringsproces, herunder håndtering af enkeltstående og involvering af civilsamfundet. Særligt Department of Homeland Security fra USA er relevant, fordi de har afprøvede erfaringer med dialogbaserede indsatser i lokalsamfund, hvor unge i risiko for radikaliseringsproces færdes.

### Ekspertgruppens sammensætning

Ekspertgruppen består af en formand samt en række eksperter og myndighedspersoner.

Formand: Magnus Ranstorp, internationalt anerkendt forskningschef på Försvarshögskolan (Stockholm) og board-medlem i en række europæiske anti-radikaliseringsnetværk.

Ekspertise: Ekstremisme og radikaliseringsproces i Europa, terrorbevægelser globalt, radikaliseringsprocesser mv.

Ekspert:

1. Chris Holmsted Larsen, forsker i højre- og vensterradikale grupperinger i Danmark (RUC)
2. Ann-Sophie Hemmingsen, forsker i militant islamisme i vesten (Dansk Institut for Internationale Studier)
3. Henrik Moll, afdelingschef (Forebyggelsescentret, PET)
4. SSP-sekretariatschef (SSP København)
5. David Oehlenschläger, Psykolog og afdelingsleder (Rehabilitering Danmark, Dignity)
6. Toke Agerschou, chef for Fritids- og Ungdomsskoleområdet (Aarhus Kommune)

Repræsentant fra Politiet:

7. Thorkild Fogde, politidirektør

Repræsentant fra Staten:

8. Torben Buse, vicedirektør (Socialstyrelsen)

Repræsentanter fra Københavns Kommune:

9. Bjarne Winge, direktør (Økonomiforvaltningen)
10. Tobias Börner Stax, direktør (Børne- og Ungdomsforvaltningen)
11. Sven Bjerre, direktør (Socialforvaltningen)
12. Michael Baunsgaard Schreiber, direktør (Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen)

Forvaltningen har indhentet forhåndstilsagn for deltagelse fra de foreslåede medlemmer af ekspertgruppen, med forbehold for Beskæftigelses- og Integrationsudvalgets godkendelse.

Organisering

Arbejdet i ekspertgruppen koordineres af VINK under kontorchef Pernille Kjeldgård.

### Målgruppe

Unge københavnere i risiko for radikaliseringsproces

### Forventede resultater af indsatsen

Indsatsen forventes at resultere i et mere effektivt og vidensbaseret grundlag for anti-radikaliseringsindsatsen i Københavns Kommune. På baggrund af ekspertgruppens anbefalinger, som forelægges for Beskæftigelses- og Integrationsudvalget, udarbejder forvaltningen et forslag til ny strategi og handleplan for VINK til udvalgets endelige godkendelse.



